

**L'évolution  
des pouvoirs budgétaires  
des Assemblées législatives  
en Roumanie**

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

*présentée et soutenue le 3 Juin 1935, à 14 heures*

PAR

**Jean SLAVU**

---

**JURY DE LA THÈSE**

*Président : M. Achille MESTRE, Professeur*

*Suffragants* { *MM. LE FUR, Professeur*  
*J. BARTHELEMY, Professeur*

**PARIS**

**LIBRAIRIE LIPSCHUTZ**

**4, Place de l'Odéon**

---

**1935**





Digitized by the Internet Archive  
in 2026



# L'évolution des pouvoirs budgétaires des Assemblées législatives en Roumanie

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue le 3 Juin 1935, à 14 heures*

PAR

Jean SLAVU

---

JURY DE LA THÈSE

*Président : M. Achille MESTRE, Professeur*

*Suffragants* { *MM. LE FUR, Professeur*  
*J. BARTHELEMY, Professeur*

PARIS

LIBRAIRIE LIPSCHUTZ

4, Place de l'Odéon

---

1935

*La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



## INTRODUCTION

La crise actuelle, avec des conséquences si graves sur l'activité économique mondiale, a aussi eu une influence désastreuse sur les finances des Etats. Le ralentissement de l'activité industrielle, le marasme dans lequel se meut l'agriculture, la diminution du commerce ont gravement atteint directement et indirectement les budgets des Etats. Ceux-ci trouvent toujours plus difficilement, à cause de leurs ressources diminuées, le moyen de faire face à leurs besoins croissants, à leurs fonctions élargies par le développement de leur rôle.

Par ailleurs, le budget de l'Etat moderne est depuis longtemps arrivé à avoir une importante signification politique, à être « la mise en œuvre d'un programme politique » (1). Par ces influences économiques, juridiques et politiques sur la vie de l'Etat, la question du budget est primordiale dans le cadre des problèmes qui se posent aujourd'hui.

Croyant dans l'actualité du problème budgétaire et étant convaincu qu'il n'y a pas de finances solides et de budget sain sans publicité (2), et que le « pouvoir budgétaire des Assemblées est la garantie de la discussion et de la publicité en matière financière (3) », nous nous

---

(1) Jèze (G.). : Cours de Science des finances et de Législation financière française. Théorie générale du budget. Préface, page 1.

(2) Jèze (G.) : id., p. 5.

(3) Jèze (G.) : id., p. 6.

proposons d'étudier, dans le présent ouvrage, l'évolution de ces pouvoirs des Assemblées législatives en Roumanie, leur état actuel et les mesures qui, à notre avis, fourniraient une réorganisation de ces pouvoirs.

\* \* \*

Comme l'étude parfaite d'une institution nécessite sa connaissance, depuis son origine, notre étude commencera par l'étude des pouvoirs budgétaires des premières Assemblées Législatives, instituées par le Règlement Organique dans les Principautés Roumaines, la Valachie et la Moldavie.

Avant 1831, date de mise en œuvre du Règlement Organique, première Constitution roumaine, il n'y a jamais eu en Valachie et en Moldavie d'Assemblées Législatives dans le sens moderne du mot, avec des attributions budgétaires. Elles n'ont jamais connu les luttes séculaires qui se sont livrées entre la Couronne et les représentants de la nation, en France et en Angleterre. Le Prince régnant avait un pouvoir absolu, la nation n'étant pas sérieusement consultée. Les seules limitations à l'autorité du Prince, qui ont existées, n'ont pas été d'ordre légal, mais d'ordre politique et conjonctural, car, à aucun moment, ne se trouvait nulle règle de droit, accordée par propre initiative du prince ou conquise par le peuple. A certains moments, le Prince sentant la situation critique pour lui-même et pour le pays demandait le Conseil du Clergé, des Boyards ou du peuple, selon les circonstances. Mais soulignons une fois de plus que cela se passait dans des cas exceptionnels et aucune obligation du Prince n'existait à ce moment.

Les Assemblées ordinaires, les Divans comme on les appelait, qui ont toujours existé dans les Principautés Roumaines, étaient l'émanation de la volonté du Prince, étant composés seulement par les représentants du Clergé et par les Boyards. Quant à la troisième classe jusqu'au Règlement Organique, elle ne fut représentée dans ces Assemblées que par les notables du commerce, qui étaient au nombre de 24, et qui choisissaient parmi eux un doyen (4). Cette représentation de la troisième classe dans les Assemblées était complètement insuffisante pour pouvoir apporter un remède à sa situation.

Ce manque d'Assemblées législatives, ayant la jouissance des droits budgétaires, eut une influence désastreuse sur les finances des Principautés. Les charges de l'Etat pesaient seulement sur la troisième classe, le Clergé et les Boyards étant exemptés de toutes contributions, sous aucune forme. Aucun contrôle n'existant sur les dépenses, aucun budget n'étant établi par une Assemblée, qui représentait toutes les classes du pays, les revenus de l'Etat avaient une destination qui n'était pas du tout conforme aux besoins du pays.

On a reconstitué les dépenses de certaines années faites dans les Principautés. Ce tableau nous donne une vue de la manière dont étaient employés les deniers publics. Ainsi, pour l'année 1766, en Valachie :

77 % des ressources ont été empochées par les Turcs, les suzerains du pays.

17 % des ressources ont été touchés par le Prince.

3,74 % des ressources par les Boyards et seulement

---

(4) Voir l'Histoire du Pays roumain par les Frères Tunusli. Traduite du Grec par M. Sion, p. 30.

0,96 % des ressources ont été dépensées pour le pays.

Pour la Moldavie, la situation est sensiblement la même.

Le seul exemple d'Administration plus régulière des finances de l'Etat nous est offert « par le plus représentatif des Princes fanariotes, Nicolas Mavrocordato, qui, à la fin de chaque année de gouvernement, présentait à l'Assemblée des comptes de l'emploi des deniers publics (5) ». Mais cet exemple est bien isolé et ne nous permet pas de tirer des arguments favorables pour la situation financière des Principautés roumaines.

La première tentative d'amélioration de la situation par la rédaction d'une Constitution, qui devait établir une certaine séparation des pouvoirs dans l'Etat et la détermination de leurs limites, l'organisation d'une Assemblée législative générale, assez éloignée d'ailleurs de ce que nous concevons aujourd'hui sous ce nom, fut faite en Moldavie, en 1822, par le Vornic Iordachi Draghici. Celui-ci rédigea une Constitution (6), qui, malgré le soutien secret du Prince M. Stourza, ne fut jamais mise en application. D'ailleurs, même si elle avait abouti à passer dans le domaine des réalités, elle ne serait pas arrivée à remédier à tous les maux, car ses principes n'étaient point démocratiques, l'égalité devant l'impôt n'étant pas prévue et l'Assemblée qu'elle devait établir n'était pas organisée sur des bases modernes, ayant l'exercice du Droit budgétaire.

---

(5) A.-D. Xenopol : *Istoria Romanilor*, t. XI, p. 31.

(6) Le Projet de Constitution de 1822, contient 77 articles et a été trouvé par l'Historien Xenopol, dans les archives du Consulat russe de Jassy.

La première Constitution, qui constitua une vraie révolution dans l'organisation des Principautés mêmes, fut le Règlement Organique; celui-ci institua dans chaque Principauté une Assemblée législative nantie de pouvoirs budgétaires. L'étude de ces pouvoirs formera le sujet de notre premier chapitre. Nous passerons après à l'étude des pouvoirs budgétaires des Assemblées instituées par la Convention de Paris, de 1858, de celles du Statut du 2 juin 1864, de celles de la Constitution de 1866, pour passer ensuite à l'étude des pouvoirs budgétaires de la Chambre et du Sénat, prévus par la Constitution de 1923.

## CHAPITRE PREMIER

### LE DROIT BUDGÉTAIRE SOUS LE RÈGLEMENT ORGANIQUE DE 1831

*Origine du Droit budgétaire en Roumanie. — Historique du Règlement Organique. — La composition des Assemblées Générales de la Valachie et de la Moldavie. — Analyse des textes qui donnent aux Assemblées le droit de voter le budget et considérations sur le droit budgétaire du Règlement Organique.*

En Roumanie, la grande conquête de la démocratie, « cette conquête si chèrement achetée (1) », le droit budgétaire accordé aux Assemblées représentatives, n'est pas arrivé dans le patrimoine de la nation après des luttes séculaires et par étapes. Rien en Roumanie des luttes qui se sont produites en Angleterre et en France entre la Couronne et les représentants du pays. On connaît les étapes qui se sont succédées dans l'établissement du Droit budgétaire dans les deux Etats cités.

Au Moyen-Age existait le principe que le Souverain devait faire face aux dépenses du pays avec les ressources de son domaine. A un moment donné, à cause des guerres incessantes et à cause du développement du rôle de l'Etat, les ressources du domaine devinrent

---

(1) Stourm : Le Budget, 1889, p. 49.

insuffisantes. Comme les principes féodaux défendaient au Souverain d'imposer les sujets de ses vasseaux sans leur consentement, il dut faire appel à eux pour leur demander les subsides qui lui manquaient. De ce besoin d'autoriser le Souverain à instituer de nouveaux impôts ressortit plus tard le principe que celui qui paye l'impôt doit le consentir lui-même et par une évolution démocratique il passa dans le patrimoine de la nation.

Plus tard, un second principe fit son apparition. On a reconnu pour ceux qui autorisent les impôts et le paient le droit de se rendre compte aussi de l'emploi qu'on ferait de leur argent. Ainsi ils arrivèrent au vote des dépenses comme corollaire du droit de voter les ressources. Mais ce droit de voter les ressources et les dépenses ne représentait aucune assurance pour le peuple s'il n'était pas appelé annuellement à les voter. Et ainsi se fit jour le troisième principe du Droit budgétaire : la discussion annuelle des dépenses et des recettes publiques. Seulement quand le peuple eut conquis aussi ce dernier droit, il fut en pleine possession du Droit budgétaire.

Cette évolution du Droit budgétaire fut assez lente pour arriver à la forme définitive et se fit avec beaucoup de luttes sanglantes. Une fois ces principes cristallisés dans la doctrine budgétaire en France et en Angleterre ils passèrent dans les autres Etats.

Le peuple roumain eut la chance, chance diminuée un peu par la tardivité de son apparition, de se voir accorder la totalité des principes du Droit budgétaire moderne d'un seul coup, sans lutte, par le Règlement Organique.

\*  
\* \*

Cette première Constitution accordée au peuple roumain fut le fruit des rivalités entre la Russie et la Turquie. La première voulait exercer une influence plus marquée sur les Principautés roumaines du Danube, la Valachie et la Moldavie, et les faire sortir de la suzeraineté ottomane. L'initiative d'accorder aux Principautés une Constitution, qui les rendrait assez autonomes, pour pouvoir ensuite les tirer dans l'orbite de l'influence russe, fut prise par la Russie. Ces buts sont avoués dans une forme emphatique par le Général Comte Paul Kisseleff, Résident russe dans les Principautés : « La Russie est poussée à intervenir dans le gouvernement des Principautés par l'intérêt et le soin qu'elle doit aux provinces voisines. Elle doit chercher à établir le bien futur des habitants des Principautés et à donner par l'effet de la nouvelle organisation, aux peuples chrétiens de l'Est, un témoignage moral de la générosité de sa protection, qui devait tenir son influence sur elles (2) ».

Cette Constitution eut une forte influence sur l'organisation des Principautés. On a d'ailleurs (3) souligné que l'idée d'Etat, comme un tout organisé suivant un système de lois, ne sera apparu en Roumanie qu'avec le Règlement Organique.

L'influence française s'exerça pleinement sur les institutions contenues dans le Règlement Organique par le fait qu'elles calquaient les institutions françaises

---

(2) Le Rapport de Kisselef, du 8 mars 1832, reproduit par l'Uricarul IX, p. 329.

(3) A.-D. Xenopol : Istoria Romanilor, t. XI, p. 101.

d'alors. Il ne reconnut pas les réalités du pays, « mais il fut rédigé en même temps suivant les indications du Gouverneur russe des Principautés, le Général Kisseleff, un esprit fortement imbu de rationalisme français et qui devait y introduire une bureaucratie à la française (4) ». Voilà comment s'exprime l'éminent historien M. Iorga sur les influences exercées sur le Règlement Organique.

Nous croyons utile, avant de passer à l'étude des dispositions budgétaires contenues dans le Règlement Organique et des pouvoirs budgétaires des Assemblées Législatives instituées par lui, d'en faire un court historique pour bien pouvoir dégager après les caractéristiques du Droit budgétaire.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'initiative de donner aux Principautés une Constitution fut prise par la Russie. Un premier essai fut fait en 1827, après la Convention d'Adrianopol, en vertu de l'article 27 de cette Convention. Les travaux des deux Commissions instituées pour sa rédaction allèrent très lentement et, finalement, furent interrompus par la guerre qui éclata entre la Russie et la Turquie.

Vers la fin de juillet 1829, une nouvelle commission, composée de deux sections, l'une valaque et l'autre moldave, commença à Bucarest les travaux interrompus. Cette Commission travailla sous la présidence du Consul général russe Mintiaki. Les travaux poursuivis pendant six mois avancèrent avec beaucoup de peine jusqu'à la nomination du Général Comte Paul Kisseleff à la tête

---

(4) Iorga : Histoire des Roumains et de leur Civilisation. Bucarest 1922, p. 220.

du Gouvernement des Principautés avec le titre de Président Plénipotentiaire.

Celui-ci imprima aux travaux un rythme plus accéléré et, en six mois, le Règlement Organique était rédigé. Les deux projets terminés, chaque section ayant fait un travail séparé, on nomma deux Commissaires, Alexandre Vilara et Michel Stourza, pour les porter à Saint-Petersbourg; là le Conseil d'Etat Impérial, assisté de deux Commissaires, Catacazi et Mintiaki, examina les projets, les modifia et arrêta la forme définitive, qui fut faite en français. De cette langue elles furent traduites en roumain.

Dès lors il ne resta plus qu'à les proposer aux Assemblées Nationales des deux Pays appelés seuls à réglementer à l'intérieur, en vertu de l'autonomie que les anciens traités et l'art. 5 du Traité d'Adrianopol garantissaient aux Principautés. Ce vote par les Assemblées Nationales ne fut qu'une pure formalité, les modifications apportées n'étant pas importantes. Le Règlement Organique est mis en application en Valachie le 1<sup>er</sup> juillet 1831 et le 1<sup>er</sup> janvier 1832 en Moldavie. Il devait rester en vigueur dans la première Principauté pendant 24 1/2 exercices budgétaires et dans la seconde pendant 24.

De ce court historique du Règlement Organique (5) ressort le rôle important qu'a joué la Russie dans sa confection et son origine étrangère assez marquée, le

---

(5) Parce que les deux Règlements Organiques, de la Valachie et de la Moldavie, ont la même essence, nous nous servons du terme générique de « Règlement Organique » pour désigner les deux, en nous gardant le droit de signaler les dispositions différentes si elles existent.

faible apport des membres roumains des Commissions de rédaction et des Assemblées Nationales. Ce rôle effacé des forces politiques roumaines explique les caractéristiques du Droit budgétaire du Règlement Organique.

Passons maintenant à l'étude des Assemblées Législatives et de leurs pouvoirs budgétaires.

\*  
\*\*

Le Règlement Organique institue dans chaque Principauté une Assemblée Législative. Ces Assemblées sont loin de représenter ce que nous concevons aujourd'hui sous ce nom. Leur composition était très restreinte et ne constituait nullement l'expression de la volonté du pays.

Celle de la Valachie était composée de 42 membres et fonctionnait sous la présidence du Métropolitain. Parmi les 42 membres, trois étaient les Evêques de Rimnic, de Buzeu et celui d'Arges, 20 étaient des Boyards de premier rang, 18 des Députés de Districts et 1 le représentant de la Ville de Craïova. L'élection de ces membres de l'Assemblée Générale Ordinaire, comme elle était nommée par l'Art. 2 du Règlement Organique, qui s'occupait de son organisation, était des moins démocratiques. Les 20 membres, représentants des Boyards de première classe, étaient élus à Bucarest, par cette classe, à la pluralité des voix. Les 18 Députés de Districts sont également élus parmi les Boyards de chaque District, où ils doivent être propriétaires fonciers.

La composition de l'Assemblée Générale Moldave était sensiblement la même, un peu plus nombreuse, mais élue sur les mêmes bases.

Les Assemblées nous rappellent les anciens Divans ayant fonctionné avant le Règlement Organique dans les Principautés. La seule différence est que l'élection des Membres Boyards est maintenant laissée dans les mains des Boyards eux-mêmes, tandis qu'avant elle dépendait plus du Prince.

Le principe du « Gouvernement du pays par le pays » était loin d'être réalisé par l'institution de ces Assemblées Législatives, qui devaient seconder le Prince et le Gouvernement dans l'Administration du pays. La population valaque, qui comptait 2 millions d'habitants, était représentée par une Assemblée composée de 42 Membres qui n'étaient pas pris parmi eux. La grande masse des paysans, qui formaient les 9/10<sup>e</sup> de la population du pays, était représentée par les hommes les plus privilégiés et qui avaient intérêt à les asservir le plus possible pour s'enrichir de cette situation (6).

\*  
\*\*

A ces Assemblées, dont la valeur ressorti de l'exposé de leurs origines, et de leur composition, furent échus parmi d'autres attributions, aussi des attributions budgétaires.

En effet, l'art. 51 du Règlement Organique Valaque (7) est ainsi conçu : « A chaque session annuelle de l'Assemblée Générale Ordinaire, le Hospodor est tenu de

---

(6) Heliade Radulesco : Mémoire justificatif de la Révolution Roumaine, Annexe III. Requête adressée à S.H. le Sultan par la Lieutenance Princière de Valachie, le 3 août 1848, p. 52.

(7) L'article correspondant dans le Règlement Organique Moldave est l'art 54 et a la même rédaction.

soumettre à son contrôle les comptes des recettes et des dépenses de la Vistiairie et de toutes les autres Caisses de l'Etat, aussi bien que les comptes rendus des autres Ministres, pour les diverses branches de l'Administration.

« L'Assemblée peut en confier l'examen à des Commissions tirées de son sein, ou bien les examiner en pleine séance, et signaler au Prince les abus qu'elle y aurait découverts. Elle règlera aussi la répartition des impôts et charges sur les contribuables, la perception des recettes de l'Etat et de leur emploi, en se basant religieusement sur les dispositions contenues dans le troisième chapitre du présent Règlement.

« Nulle modification ne pourra y être faite et nul impôt ne pourra être prélevé sans l'assentiment préalable des deux Puissances. »

Analysant cet article, on est frappé d'abord par le manque de méthode dans la rédaction. Le premier alinéa s'occupe d'abord du rôle de l'Assemblée en ce qui concerne le contrôle des dépenses et ensuite de son rôle de voter les dépenses et les recettes de l'Etat. Cette intervention dans l'énumération des rôles budgétaires de l'Assemblée s'explique par l'esprit du Règlement Organique, qui a voulu lui donner surtout des droits de contrôle sur les finances publiques. On a voulu mettre une fin aux abus connus dans la gestion des deniers publics, d'avant la mise en application de la Constitution.

La seconde remarque qu'on fait en analysant l'art. 51 est le manque de précision de la partie qui s'occupe du rôle de l'Assemblée de voter le budget. En effet, nulle part on ne rencontre le mot budget. Pour-

tant c'est bien des deux éléments du budget moderne, les dépenses et les recettes, que la seconde partie de l'article s'occupe. Il dit nettement « que l'Assemblée réglera les impôts et les charges des contribuables, la perception des recettes de l'Etat et de leur emploi ».

Ainsi se font, pour la première fois dans l'histoire budgétaire de la Roumanie, l'apparition des deux principes du Droit budgétaire moderne, le vote par l'Assemblée Législative des recettes et des dépenses de l'Etat. Ces principes, qui devaient mettre un terme aux abus anciens, sont atténués par les pouvoirs limités qu'on donne aux Assemblées. En effet, la fin de l'art. 51 dit que l'Assemblée règle les dépenses et les recettes de l'Etat, mais « en se basant religieusement sur les dispositions du troisième chapitre du présent Règlement ».

Aujourd'hui on admet que les Assemblées qui ont le droit de voter le budget ont le droit d'établir librement le montant des dépenses, d'employer à leur gré les deniers publics et de fixer sans aucune entrave le montant et la nature des recettes. Celui-ci n'est pas le cas de l'Assemblée Générale du Règlement Organique. L'art. 66 interdit formellement à l'Assemblée Générale de fixer librement les dépenses de l'Etat. Sa rédaction est la suivante : « Les dépenses arrêtées d'une manière définitive serviront de base fixe et permanente pour établir les impôts et les autres revenus de la Principauté, destinés à couvrir le montant et ne pourront pas être distraits pour d'autres services que ceux spécifiés dans le présent Règlement ». En ce qui concerne les recettes, les droits de l'Assemblée souffrent de la même limitation. L'art. 67 lui interdit le droit de fixer leur montant. Elles sont « établies par le présent Règlement et évaluées

approximativement dans le tableau joint sous la lettre B à l'art. 67 (8) ».

On se faisait à l'époque une idée bien fausse sur la nature du budget en lui enlevant tout caractère d'élasticité, par la cristallisation de ses dépenses et recettes dans le corps du Règlement Organique même. Le budget qui, dans la conception moderne, est « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat pour une période déterminée (9) », doit garder une élasticité complète pour pouvoir suivre le développement de l'Etat et pour permettre son ajustement aux circonstances économiques, financières et sociales de l'époque.

Les Principautés roumaines qui, jusqu'au Règlement Organique, étaient restées dans un état d'organisation et d'équipement économique et financier primitif devaient voir encore leur essor retardé par les conceptions budgétaires rigides du Règlement Organique.

Seulement trois ans d'application du Règlement Organique furent suffisants pour faire comprendre à ses rédacteurs ce que les théories n'ont pu faire, que l'insertion d'un budget-type et l'obligation pour les Assemblées de le suivre « religieusement », était contre la nature des choses et, par conséquent, inapplicable. Ainsi, en 1834, on comprit que cette rigidité des sommes

---

(8) Voir dans « Analele Parlamentare ale Romaniei », t. I, 1<sup>re</sup> partie, à la page 134, le tableau des dépenses et à la page 140 le tableau des recettes de la Valachie ; T. I, 2<sup>e</sup> partie, à la page 94, le tableau des dépenses et à la page 97 le tableau des recettes de la Moldavie.

(9) Alix : Traité élémentaire de sciences des finances, 1927 p. 1.

du budget était nuisible au développement du pays et on procéda à la suppression de la Section II du Chapitre III des Finances. La Commission administrative de l'Etat, qui a introduit dans le Règlement Organique les modifications apportées, s'exprime de la manière suivante : « En vertu des modifications ci-dessus sont supprimées entièrement la Section II du Chapitre des Finances, relative aux dépenses de l'Etat, ainsi que les tableaux sous lettres A et B, l'un déterminant le nombre des employés attachés à chaque branche d'administration et le traitement respectif, l'autre, le produit approximatif de chaque branche de revenus. Cette suppression est extrêmement juste et même indispensable, car tous les chiffres qui y sont consignés sont sujet à variations et ne doivent pas figurer, par conséquent, dans un corps de dispositions réglementaires (10) ».

Par cette modification des art. 66 et 67 du Règlement Organique, les dispositions budgétaires se rapprochent de la conception moderne du Droit budgétaire. Ainsi les droits des Assemblées en matière budgétaire se trouvent considérablement élargis au moins théoriquement, car nous verrons comment elles firent pratiquement usage de leurs attributions.

Pour que le droit des Assemblées Législatives de voter les recettes et les dépenses de l'Etat eut une valeur et constitua une arme puissante, pour les représentants de la nation contre les abus du Gouvernement, il devait s'exercer annuellement. En France et en Angleterre, pays d'origine du Droit budgétaire, l'annualité de l'intervention des Assemblées dans le vote du budget fit son

---

(10) Voir *Analele Parlamentare ale Romaniei*, T. VI, 1<sup>re</sup> Part. N° 97. Lettre F.

apparition assez tard, après des luttes acharnées entre les représentants du Peuple et de la Couronne. Ce droit a été accordé en Angleterre par la Révolution de 1689 et en France il fut reconnu sous la Restauration.

En Roumanie, ce troisième principe du Droit budgétaire, la discussion annuelle des dépenses et des recettes publiques, fut accordé aux Assemblées Législatives, aussi par le Règlement Organique, comme les deux autres. On rencontre dans l'établissement de ce droit la même précarité et imprécision des termes, qu'on a rencontré aux articles qui s'occupent du droit de voter les dépenses et les recettes.

L'art. 135, dernier alinéa, du Règlement Organique Valaque mentionne que les rapports sur les comptes de l'année écoulée doivent être déposés dans les Archives de la Vistiérie « pour servir de base aux recettes et dépenses de l'année qui suit », et l'art 117 du Règlement Organique Moldave demande au Prince de déposer à l'Assemblée, conjointement avec les comptes de l'année passée, le « budget pour l'année prochaine ». Ce sont toutes les dispositions relatives à l'annualité du budget. Nous avons vu précédemment les causes de cette connexité des comptes des exercices écoulés et des budgets futurs; c'est l'insertion même du budget de l'Etat dans le texte du Règlement Organique. Finalement on n'établit plus le budget selon les tableaux insérés comme modèle, mais selon les comptes de l'année précédente. Les premières dispositions du Règlement Organique ont influencé les travaux des Assemblées, même après leur suppression en 1834.

Nous finissons ainsi avec l'exposé et l'étude des textes du Règlement Organique s'occupant du Droit budgétaire.

\*  
\* \*

Cet ensemble des dispositions du Droit budgétaire du Règlement Organique n'apporta qu'une faible amélioration dans l'état des finances publiques à cause du manque du régime parlementaire de l'armature constitutionnelle de l'Etat et de l'usage même que firent les Assemblées législatives des droits, qu'on leur avait accordés.

Le manque du régime parlementaire, avec sa sanction, la responsabilité ministérielle engendra beaucoup d'abus, de la part du Gouvernement, sans possibilité pour les Assemblées de pouvoir arriver à un changement général du Gouvernement ou même du Ministre coupable. Les Ministres, et surtout les Ministres des Finances, ne se considéraient pas liés par les crédits budgétaires limitatifs. On voyait souvent des crédits dépassés sans aucune réticence, sans qu'une sanction quelconque puisse être prise. Les seules mesures prises étaient les remontrances assez platoniques: « ...et d'attirer l'attention du Ministre des Finances, de se limiter dans les dépenses, conformément au budget, qui est voté par l'Assemblée justement dans ce dessein (11) » que l'Assemblée adressait au Ministre coupable.

La spécialisation des crédits prévue par le budget était aussi transgressée avec le même sang-froid et ce manque aux dispositions budgétaires figurait à côté du

---

(11) Voir *Analele Parlamentare ale Romaniei*, T. VII, 1<sup>re</sup> partie, N° 30.

dépassement des crédits limitatifs budgétaires (12). L'Assemblée législative procédait contre ces dépassements des pouvoirs ministériels, avec le même manque d'énergie, en se contentant de faire observer au Ministre ses fautes et en le priant de ne plus recommencer (13).

Le mauvais état des finances, comme nous l'avons déjà dit, était aussi la conséquence du manque de sérieux dans lequel les Assemblées comprirent de faire usage de leurs attributions. Elles ne se rendirent pas compte de l'arme puissante que leur avait accordé le Règlement Organique par le droit de voter les dépenses et les recettes de l'Etat. Au début de la nouvelle Constitution, ce droit était encore limité, mais à partir de 1834, après les modifications apportées aux dispositions budgétaires, leurs pouvoirs furent considérablement élargis. Elle n'y comprit rien et on peut dire que si le Droit budgétaire mit encore beaucoup de temps dans son évolution pour arriver à la conception moderne, leur indifférence coupable n'est pas pour peu de chose.

Selon le Règlement Organique, l'année financière commençait le 1<sup>er</sup> janvier. A cause du retard que les Assemblées ont mis dans leur votes, aucun budget n'a été voté avant le commencement de l'année financière. De ce fait on avait écarté du budget tout caractère d'autorisation préalable des dépenses et des recettes. Comme le budget était voté tard après le 1<sup>er</sup> janvier, ils avaient plutôt le caractère de ratifications des actes du Gouvernement, qui faisait les dépenses et les recettes à

---

(12) Voir Analele Parlamentare ale Romaniei, T. VII, 1<sup>re</sup> part. N° 89. Lettre A.

(13) *Idem*.

sa guise. Le tableau ci-dessous nous montre cet état de fait :

|                                                             |   |   |   |         |                    |
|-------------------------------------------------------------|---|---|---|---------|--------------------|
| Le Budget de l'année 1836-37 a été voté le 9 janvier 1836 ; |   |   |   |         |                    |
| »                                                           | » | » | » | 1837-38 | » » 17 mars 1837 ; |
| »                                                           | » | » | » | 1839-40 | » » 14 déc. 1839 ; |
| »                                                           | » | » | » | 1840-41 | » » 18 juin 1840 ; |
| »                                                           | » | » | » | 1841-42 | » » 19 juin 1841 ; |

Pour les budgets de la Moldavie, les retards sont moindres, quoiqu'assez importants.

|                                                              |   |   |   |         |                                 |
|--------------------------------------------------------------|---|---|---|---------|---------------------------------|
| Le Budget de l'année 1835-36 a été voté le 22 janvier 1835 ; |   |   |   |         |                                 |
| »                                                            | » | » | » | 1837-38 | » » 3 mars 1837 ;               |
| »                                                            | » | » | » | 1838-39 | » » 1 <sup>er</sup> mars 1838 ; |
| »                                                            | » | » | » | 1839-40 | » » 17 fév. 1839 ;              |

Il est vrai que, conformément à la procédure établie par le Règlement Organique, l'Assemblée Législative devait attendre que le projet de budget soit déposé sur son bureau par le Prince (14) et que le retard dans le vote était causé aussi par ce fait, mais néanmoins la culpabilité de l'Assemblée n'est pas diminuée parce qu'elle n'avait jamais demandé qu'on lui présente en temps utile le budget, pour qu'elle puisse avoir la possibilité de le voter avant le commencement de l'année financière.

L'opération du vote du budget était faite aussi avec le même manque d'application. Le budget pour l'année financière 1841-42 en Valachie ne contient pas le Cha-

---

(14) En Moldavie, il était déposé directement par le Vistiére.

pitre IV (la solde de l'armée) et le § 7 (l'entretien de l'armée) qui totalisent une somme de 311.419 Lei (15), malgré que ces paragraphes figuraient dans le projet qu'on avait présenté à l'Assemblée.

L'absence de ces §§ du budget n'empêcha pas le Gouvernement de dépenser cette somme. Cet exemple nous montre très bien la manière légère dans laquelle l'Assemblée Législative entendait faire usage de ses attributions.

En résumé, on peut dire que l'Assemblée Législative, qui ne représentait pas le pays, étant plutôt la représentation de la Classe noble et du Clergé, dépourvue de précédent, ne sut pas dégager son rôle politique par le maniement énergique du droit qu'on lui avait accordé. Elle crut affirmer d'une manière absolue sa suprématie en se réservant l'apurement des comptes, tandis qu'elle se désintéressait entièrement de la plus essentielle prérogative budgétaire.

Mais, malgré la brièveté et l'imprécision des textes du Règlement Organique en matière budgétaire, malgré l'usage que l'Assemblée entendit faire de ces prérogatives, la situation financière des Principautés marque un grand progrès par le fait de l'apparition du Droit budgétaire.

---

(15) Voir *Analele Parlamentare ale Romaniei*, T. XII, 1<sup>re</sup> partie, N° 38, Lettre B.

## CHAPITRE II

### INFLUENCE DE LA CONVENTION DE BALTA-LIMAN DE 1849 ET DE LA CONVENTION DE PARIS DE 1858 SUR LE DROIT BUDGÉTAIRE

*Recul du Droit budgétaire sous la Convention de Balta-Liman par la suppression des Assemblées Législatives. — Réintroduction d'une Assemblée Législative par la Convention de Paris de 1858. — Sa composition. — Ses attributions budgétaires. — Considérations sur les dispositions budgétaires contenues dans la Convention de Paris.*

\*  
\* \*

Nous avons vu dans le chapitre précédent que la première Constitution roumaine, où se trouve le germe du Droit budgétaire moderne, qui fut exercé par l'Assemblée Législative fut le résultat des jeux politiques des Puissances voisines, la Russie et la Turquie, et surtout de la première.

L'organisation de cette Assemblée constitue un progrès considérable pour le patrimoine politique du peuple roumain et, de ce côté, il n'avait qu'à être reconnaissant à la Russie. Malheureusement, elle ne cessa

d'exercer cette influence aussi après la mise en application du Règlement dans les Principautés. Mécontente de l'activité des Princes régnants, et de l'essor qu'avaient pris ces Assemblées Législatives, prenant comme prétexte la Révolution qui éclata en 1848, elle proposa à la Turquie, la Puissance suzeraine des Principautés, de régler de nouveau directement, cette fois-ci par une Convention, la situation politique de la Valachie et de la Moldavie.

En effet, la Convention de Balta-Liman, en date du 19 avril (1<sup>er</sup> mai 1849) est l'œuvre commune de la Russie et de la Turquie. Elle contient 7 articles et règle la question de la nomination des Princes régnants dans les Principautés et d'autres questions qui ne touchent pas directement à notre étude. Seulement l'article 2 a pour nous une grosse importance. Sa rédaction est la suivante : « Le Règlement Organique, accordé aux Principautés en 1831, continue à être en vigueur, sauf les changements et les modifications dont l'expérience a prouvé la nécessité, notamment en ce qui concerne les Assemblées Ordinaires et Extraordinaires des Boyards. Dans le mode de composition et d'élection suivi jusqu'ici, les réunions ayant donné lieu, plus d'une fois, à des conflits déplorables et même à des actes d'insubordination ouverte, leur convocation reste suspendue et les deux Cours se réservent de s'entendre au sujet de leur rétablissement sur des bases combinées avec la maturité requise, et de l'époque où elles jugeront que cette mesure pourrait être mise à exécution sans inconvénient pour le maintien du repos public dans les Principautés. Leurs fonctions délibératives seront confiées à des Conseils ou Divans *ad hoc*, formés des Boyards

les plus notables et les plus dignes de confiance et de quelques membres du Haut Clergé. Les attributions principales de ces Conseils seront l'assiette des impôts et l'examen des budgets annuels dans les deux provinces ».

De la lecture de cet article ressort très clairement l'état de subordination des Principautés roumaines à la Russie. Celle-ci craignait que les institutions libérales qu'on leur avait accordées pussent à un moment donné développer l'esprit d'autonomie, qui flottait déjà dans les esprits de certains milieux avancés et les faire sortir de l'orbite de son influence. Aussi n'hésite-t-elle pas à reculer dans la voie des concessions, qu'elle avait commencé à suivre en 1831, et à supprimer purement et simplement les Assemblées qu'elle considérait comme dangereuses.

Mais la Russie connaissait bien les maux causés avant le Règlement Organique, par le manque total d'un pouvoir à côté de l'exécutif, et de règles fixes budgétaires. Comme elle avait tout intérêt à ce que la situation financière des Principautés soit florissante, tant que son influence s'exercerait sur elles, elle comprit qu'un retour complet à l'ancien régime serait très dangereux, ainsi fut-elle conduite à déclarer que « le Règlement Organique accordé aux Principautés en 1831 continuait à être en vigueur » sauf les changements demandés par sa crainte. Les anciennes Assemblées sont remplacées par des Conseils ou Divans *ad hoc*. Les Conseils n'étaient pas électifs, leurs membres étant nommés par les Princes, parmi les grands Boyards et les « plus dignes de confiance », étaient les hommes de confiance de la Russie. On comprend bien l'état de dépendance

de ce Conseil consultatif du pouvoir exécutif et son incapacité de constituer un frein aux abus de celui-ci.

La principale attribution de ce Conseil était « l'assiette des impôts et l'examen du budget annuel », selon le principe du Règlement Organique, qui en tant que fil directeur est resté non aboli. Mais l'œuvre budgétaire de ces Conseils fut beaucoup moins importante que celle des anciennes Assemblées.

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, les tares organiques des Assemblées Législatives instituées par le Règlement Organique et la manière légère dont elles comprirent de faire usage de leurs prérogatives. Mais elles continuaient le point de départ, d'où, par une évolution lente des principes démocratiques, faite sous l'exemple des Pays d'Occident, on aurait pu arriver aux Assemblées modernes ayant dans leurs attributions le droit budgétaire, dans toute sa force.

La Convention de Balta-Liman, par son article 2, marque un recul sensible des institutions démocratiques déjà assez retardées en comparaison avec celles des Pays d'Occident, qui resplendissaient déjà à cette époque.

\*  
\* \*

L'état de choses créé par la Convention de Balta-Liman ne devait pas durer longtemps et prenait fin en 1858 avec la Convention de Paris.

Après la guerre de Crimée, de 1856, les Grandes Puissances européennes voulurent organiser les Principautés roumaines d'une manière telle qu'elles sortissent de sous l'influence russe et qu'aucune d'elles ne devînt prépondérante.

Dans ce but, on élaborà à Paris la Convention en date du 7-19 août 1858, qui est la seconde Constitution roumaine, de même origine étrangère que le Règlement Organique (1).

La France joua un rôle important dans l'élaboration de cette Convention, aussi ses dispositions sont plus précises, plus catégoriques et plus complètes.

Par la Convention de Paris, les Principautés sont de nouveau dotées des Assemblées Législatives électives. L'article 3 dit : « Les pouvoirs publics sont confiés dans chaque Principauté à un Hospodar et à une Assemblée élective agissant dans les cas prévus par la présente Convention, avec le concours d'une Commission centrale commune aux deux Principautés.

Un pas important était fait dans la direction de l'union des Principautés qui devait se faire une année après l'octroi de la Convention de Paris, par la possibilité qui leur avait été donnée d'avoir des lois communes. Les lois d'intérêt spécial à chaque Principauté, comme est le budget, seront préparées par le Hospodar et votées par l'Assemblée, dit l'article 6. Le même article indique la procédure pour les lois d'intérêt commun : « elles seront préparées par la Commission centrale et votées par les Assemblées auxquelles elles seront soumises par le Hospodar ».

Avant d'entrer dans l'étude des droits budgétaires des nouvelles Assemblées, nous croyons utile d'indiquer les progrès qui avaient été faits par les Assemblées elles-

---

(1) A l'élaboration de cette Convention prirent part les Plénipotentiaires de l'Angleterre, de la France, de la Turquie, de l'Autriche, de la Prusse, de la Russie et de la Sardaigne ; les Principautés roumaines n'y ayant aucun délégué.

mêmes, du point de vue de leur composition et de leur valeur morale.

\*  
\*\*

Les Assemblées instituées par la Convention de Paris, et élues conformément à la loi électorale annexée à la Convention, marquent un progrès important de la démocratie. Elles peuvent être considérées comme un pas décisif du peuple roumain dans la voie du régime représentatif, et sont ainsi une date initiale dans l'évolution de ce régime.

Elles sont élues par un corps électoral à deux degrés, partagé en 3 collèges :

Le Collège des Electeurs de Districts;

— — — 2<sup>e</sup> degré;

— — — des Villes.

Les collèges sont censitaires, les électeurs primaires des Districts devaient faire preuve d'une fortune de 1.200 Lei, ceux du Collège des Villes devant avoir en propre un capital foncier, industriel ou commercial d'au moins 72.000 Lei.

Ce qui caractérise le système électoral de la Convention de Paris, selon lequel sont élues les Assemblées Législatives, après l'interruption provoquée par la Convention de Balta-Liman, c'est la faible représentation de la classe paysanne, qui est presque illusoire. C'est la même objection qu'on a fait aussi au système électoral du Règlement Organique. La Valachie, avec une population de 2.200.000 habitants, avec une classe paysanne représentant 95 % de la population, n'élit que 2.072 électeurs directs et des Villes, qui devaient désigner les

Membres de l'Assemblée. La cause du nombre dérisoire des électeurs, en proportion avec le nombre de la population, est due à l'importance du cens demandé pour être électeur, qui fermait l'accès à la population paysanne très peu aisée en ce temps-là.

Pour la Moldavie, la situation est la même. Pour une population totale de 2.000.000 habitants, avec une proportion analogue de la classe paysanne, il n'y a que 1.724 électeurs.

Cette faible représentation de la classe paysanne fait qu'on puisse encore difficilement parler de la plénitude du Droit budgétaire, qui est « l'exercice par les représentants de la nation, dans son entier, du droit de voter les dépenses et les recettes de l'Etat ».

Cette tare des Assemblées est compensée par la valeur morale de ses membres. Beaucoup ont fait leurs études en France, étant ainsi au courant des rouages parlementaires. L'Assemblée de la Convention de Paris se rendit très bien compte de son importance dans l'ensemble des pouvoirs organisés dans l'Etat, elle montra beaucoup d'énergie et d'indépendance envers le Gouvernement. Son intransigeance mènera même au coup d'Etat du 2 juin 1864.

Malheureusement, elle montre presque la même indifférence que l'Assemblée du Règlement Organique quant à l'exercice des pouvoirs budgétaires, qui lui avaient été accordés par la Convention de Paris.

Passons maintenant à l'étude de ces pouvoirs budgétaires.

\*  
\* \*

Les attributions de l'Assemblée sont le vote des lois d'intérêt commun, c'est-à-dire des lois applicables dans les deux Principautés, et de celles applicables seulement dans la Principauté à laquelle appartient l'Assemblée. Les lois intéressant la Principauté même sont de la compétence exclusive de l'Assemblée de la Principauté.

Parmi les lois d'intérêt exclusif est aussi le budget qui doit être voté par l'Assemblée. L'article qui confère ce droit à l'Assemblée, est l'article 22 de la Convention, dont la rédaction est la suivante : « Le budget des recettes et celui des dépenses, préparé annuellement pour chaque Principauté par les soins de l'Hospodar respectif, est soumis à l'Assemblée, qui pourra l'amender, et n'est définitif qu'après avoir été voté par elle. Si le budget n'était pas voté en temps opportun, le pouvoir exécutif pourvoirait aux services publics, conformément au budget de l'année précédente ».

De la lecture de cet article, nous constatons le progrès qui a été fait dans la rédaction des dispositions budgétaires de la Convention de Paris. Nous sommes maintenant devant des dispositions modernes, qui peuvent figurer dans une Constitution récente et qui, sans grande différence, figurent dans la Constitution de 1866 et dans l'actuelle de 1923.

En effet, la préparation du budget est accordée à l'Hospodar, chef du Pouvoir exécutif. La constatation que « les Assemblées sont gaspilleuses des deniers publics » était déjà faite et on n'accorda pas la préparation du budget à l'Assemblée. Mais l'article 22 lui donne

un droit de voter sans entraves. L'Assemblée pourra faire tous les amendements qu'elle désire. On ne retrouve plus la disposition du Règlement Organique, selon laquelle l'Assemblée devra se tenir « religieusement » aux tableaux des dépenses et recettes contenus dans le Règlement lui-même. Nous avons vu que la pratique avait démontré l'impossibilité d'application de ce système et qu'une modification avait été faite, mais néanmoins l'Assemblée s'est longtemps laissée influencer par les dispositions primaires. Maintenant la Convention consacre un principe moderne, celui du vote avec plein droit d'amendement.

Il est à remarquer que l'article 22 parle d'abord du budget des recettes et ensuite de celui des dépenses, cela prouve qu'on n'avait pas encore bien dégagé la notion de budget. Aujourd'hui on vote d'abord le budget des dépenses et ensuite celui des recettes, dont l'existence n'est justifiée que par l'existence du précédent et dans la mesure des dépenses à faire.

Un raffermissement des pouvoirs budgétaires est indiqué par l'article 23 de la Convention qui dit que : « Les différents fonds provenant jusqu'à présent des Caisses spéciales et dont le Gouvernement disposait à divers titres devront être compris au budget général des recettes ». Sous le régime du Règlement Organique on avait diverses Caisses autonomes dont le budget était voté par l'Assemblée, mais celle-ci exerçait un contrôle assez faible sur leurs recettes et dépenses. La Convention de Paris, pour rendre le contrôle exercé par l'Assemblée sur le budget de l'Etat plus efficace, institue par l'article 23 l'unité budgétaire.

Pour rendre l'action de l'Assemblée tout à fait effi-

cace, et couper au Gouvernement la possibilité de se faire certains revenus supplémentaires, l'article 25 de la Convention statue que : « Aucun impôt ne pourra être établi ou perçu s'il n'a été consenti par l'Assemblée ».

Un des éléments principaux du Droit budgétaire, l'annualité du budget, est établi par l'article 22 de la Convention.

Une disposition un peu ombrageuse pour les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée est celle de la fin de l'article 22 de la Convention, qui donne au Gouvernement le droit, dans le cas où le budget n'a pas été voté à temps, de pourvoir aux besoins de l'Etat conformément au budget de l'année précédente. C'est une disposition qui pourrait donner au Gouvernement la possibilité d'éluder le droit du vote du budget par l'Assemblée. Comme c'est le Gouvernement qui devait préparer et présenter à l'Assemblée le projet de budget, il pourrait retarder la présentation, ne donnant plus ainsi à l'assemblée la possibilité de le voter à temps. Ainsi il pourra faire face aux besoins de l'Etat selon le budget de l'année précédente. Il est vrai que les dangers pour les droits des citoyens ne sont pas grands, parce que le Gouvernement doit procéder quant aux dépenses et aux recettes « conformément au budget de l'année précédente », c'est-à-dire qu'il ne pourra pas modifier la spécialisation budgétaire, la nature et le montant des dépenses et des revenus. D'autre part, il y a l'article 25 qui interdit l'établissement et la perception des impôts sans le consentement de l'Assemblée, néanmoins comme cette possibilité du Gouvernement n'était pas limitée à un an, elle constitue une disposition dangereuse.

De 1858, date de la Convention de Paris, jusqu'à 1864, date du Statut de Juin, l'Assemblée ne fit pas usage sérieux de ses pouvoirs, mais pas à cause de l'empiètement du Gouvernement.

Avec cela, nous passons à l'étude de l'exercice des pouvoirs de l'Assemblée.

\*  
\* \*

Les dispositions budgétaires de la Convention de Paris, marquent un progrès appréciable sur celles du Règlement Organique. Elles sont plus claires, plus précises, et dégagent la vraie conception du Droit budgétaire moderne. Pour la Roumanie elles constituent l'origine des pouvoirs dont seront munies les Assemblées des Constitutions de 1866 et 1923. « On peut dire que par la Convention de Paris, on établit les grands principes du droit budgétaire, qu'on trouve dans nos lois ultérieures (2). »

L'élargissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée et la valeur des dispositions budgétaires de la Convention de Paris sont dus à la présence des représentants de la France et de l'Angleterre parmi les rédacteurs de la Convention. Dans ces Pays, à l'époque, on avait déjà dégagé la conception moderne du droit budgétaire et assuré les Assemblées législatives de son exercice.

L'Assemblée instituée par la Convention de Paris fait aussi, comme nous l'avons déjà vu, un grand pas dans la représentation du pays, et on peut dire que ce

---

(2) Léon G. : *Elemente de Stiinta Financiara*, Bucarest 1930, pp. 335 et suivantes.

sont maintenant les représentants du pays qui exercent le droit de vote, annuellement, sur les dépenses et les recettes de l'Etat.

Cette Assemblée d'une grande indépendance envers le Gouvernement accorda plus d'intérêt aux réformes politiques comme la loi électorale, aux réformes agraires proposées par le Ministère Kolganiceanu, et se soucia fort peu de l'exercice des pouvoirs budgétaires. Le Prince d'alors, Alexandre Ion Couza, qui était en rivalité avec l'Assemblée, lui-même, dit dans son message du 4 décembre 1861 que : « Depuis mon avènement au trône (1859), un seul budget a pu être voté, et celui-ci seulement 6 mois après le commencement de l'exercice budgétaire » (3).

---

(3) Monitorul Oficial al Tarii Romanesti, 4 déc. 1861.

### CHAPITRE III

#### LES POUVOIRS BUDGÉTAIRES DES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES SOUS LE STATUT DU 2 JUIN 1864

*Origine du Statut du 2 juin 1864. — L'introduction du Bicaméralisme. — Droit respectifs des deux Chambres en matière budgétaire. — Causes de l'infériorité du Sénat. — Considérations sur le droit budgétaire sous le Statut du 2 juin 1864.*

Les Principautés roumaines ont eu avant leur union en 1859, et même après avoir formé l'Etat unitaire, — la Roumanie, — jusqu'en 1866, des constitutions qui n'ont pas été des émanations conscientes de la volonté du peuple.

La première, le Règlement Organique, la seconde, la Convention de Paris de 1858, malgré la ratification — simple formalité — par les Assemblées Constituantes, leur ont été imposées par les puissances étrangères, directement ou indirectement intéressées à leur sort.

La troisième Constitution de la Roumanie, le Statut du 2 juin 1864, devait avoir le même caractère autoritaire, cette fois intérieur. La situation politique intérieure était arrivée à un état de tension très prononcé. Le Gouvernement présidé par le Ministre Kogalniceano ne trouvait pas une compréhension parfaite dans le sein de l'Assemblée législative, pour les réformes importantes, qu'il voulait introduire dans tous les domaines et surtout dans le domaine agraire.

A ce manque d'entente on doit encore ajouter un certain goût du Prince Alexandre Ion Couza pour le Gouvernement autoritaire.

Ces motifs le poussèrent au coup d'Etat de juin 1864. Il dissout l'Assemblée législative et dota le pays d'une nouvelle Constitution, le Statut du 2 juin 1864, qui fut soumis au plébiscite du peuple, qui dut voter par oui ou par non. Cette approbation n'a pas une grosse importance, étant donné la faible conscience de l'opinion publique, causée par le manque d'éducation politique, et la tendance du peuple d'approuver presque toujours les actes qu'on soumet à son examen par la voie plébiscitaire. Ces procédés rappellent ceux de l'Empereur Napoléon III et on dit qu'Alexandre Ion Couza a été même inspiré par lui (1).

Le Statut du 2 Juin 1864 n'abolit pas complètement la Convention de Paris. Il déclare dans l'art. 20 que « toutes les dispositions qui ne sont pas modifiées par le présent acte sont confirmées de nouveau et demeurent en pleine vigueur. »

L'origine autoritaire du Statut de 1864, qui représente une réaction du Pouvoir exécutif contre le Pouvoir législatif, explique très bien le caractère de ces dispositions.

\*  
\* \*

Les premières Constitutions roumaines confiaient le Pouvoir législatif à une seule Assemblée.

Le Statut du 2 Juin 1864 devait rompre avec la tradition du pays d'avoir une seule Assemblée législative,

---

(1) Alexianu G. : Cours de Drept Constitutional, T. I. p. 435.

il introduisit à côté de l'Assemblée élective une Assemblée pondératrice, le Sénat. En effet, l'art. 2 du Statut dit que : « Le Pouvoir législatif est exercé collectivement par le Prince, l'Assemblée pondératrice et l'Assemblée élective ».

L'Assemblée législative, nous l'avons déjà vu, avait fait des progrès sensibles quant à sa composition, du point de vue démocratique, sous le régime de la Convention de Paris. Ces progrès devaient s'accroître sous le régime du Statut de 1864. La loi électorale annexée au Statut facilite l'accès dans la masse des électeurs, des paysans et de la petite bourgeoisie.

Cette chose paraît paradoxale à première vue, parce que d'habitude les périodes de réaction du Gouvernement contre le Pouvoir législatif — et nous avons vu que le Statut est l'œuvre d'un coup d'Etat — sont marquées par des mesures antidémocratiques contre des Assemblées législatives.

Ce qui avait, dans une large mesure, déterminé le coup d'Etat a été l'opposition de l'Assemblée législative contre le Gouvernement. Or, les membres de l'Assemblée étaient encore dans une majorité assez forte les représentants de la classe aisée, qui ne voyaient pas avec des yeux favorables toutes les mesures proposées par le Gouvernement.

Comme le Prince ne voulait pas donner des aspects trop marqués à son coup d'Etat, il se décida à la garder, mais en même temps il la voulait plus soumise. On comprend ainsi l'esprit plus démocratique de la nouvelle loi électorale, qui avait pour but de donner des appuis au Gouvernement dans la masse électorale favorable au régime.

A côté de cette Assemblée élective, démocratique, le Statut institua un Sénat. L'art. 7 du Statut énumère le nombre et les qualités de ses membres : « Le Sénat sera composé des Métropolitains du pays, des Evêques diocésains, du Premier Président de la Cour de Cassation, du plus ancien des Généraux en activité, de l'armée et en outre de 64 membres dont 32 seront choisis et nommés par le Prince, parmi les personnes qui ont exercé les plus hautes fonctions dans le pays, ou qui peuvent justifier d'un revenu annuel de 800 ducats. Quant aux autres 32 membres, ils seront obtenus parmi les membres des Conseils généraux de districts et nommés par le Prince, sur la présentation de 3 candidats ».

A la lecture de cet article, nous voyons que le Statut institue un Sénat dont tous les membres étaient ou des hauts dignitaires du pays ou des membres nommés par le Prince.

La nouvelle loi électorale assurait au Prince un grand appui au sein de l'Assemblée élective, mais pas assez fort pour le rassurer complètement. Aussi éprouva-t-il le besoin de doubler l'Assemblée élective d'un Sénat qui lui était complètement dévoué de par sa composition.

\*  
\* \*

Le Statut, comme nous l'avons vu dans l'art. 20, dit qu'il n'a pas la prétention d'abolir complètement la Convention de Paris, mais seulement les articles nécessitant une modification, indiquée par l'expérience, accorde à l'Assemblée élective les mêmes droits que ceux qu'a eu l'Assemblée législative sous la Convention de Paris.

L'art. 6 du Statut, qui s'occupe du budget, a le même contenu que l'art. 22 de la Convention de Paris en ce qui concerne le pouvoir budgétaire de l'Assemblée élective, mais le Statut entend créer une situation inférieure au Sénat du point de vue budgétaire. Il ne sera pas appelé à discuter et voter concurremment avec l'Assemblée élective le budget. L'art. 13 du Statut dit formellement : « Tout projet de loi voté par l'Assemblée élective ,en dehors du budget des revenus et des dépenses, est soumis au Sénat pour être discuté et voté par lui ».

Donc égalité complète pour le Sénat avec l'Assemblée élective dans tous les domaines, en ce qui concerne la discussion et le vote des projets de lois, sauf dans le domaine budgétaire.

L'art. 18 du Statut, dans l'alinéa final, prévoit que jusqu'à la réunion de la nouvelle Assemblée élective et du Sénat, les décrets que va donner le Prince, selon la proposition du Conseil des Ministres, et après la consultation du Conseil d'Etat, auront force de Loi. Le Gouvernement usa de cette disposition pour mettre en application le 11 juillet 1864 le budget de la même année.

\*  
\*\*

Cette infériorité du Sénat, en matière budgétaire, comme nous le verrons, est maintenue aussi dans la Constitution de 1866 et dans la plus récente, celle de 1923.

La disposition de l'art. 13 du Statut a été justifiée de différentes manières.

M. G. Alexiano (2) voit la justification de cette mesure dans le fait que le Sénat institué par le Statut est le remplaçant de l'ancienne Commission centrale, instituée par la Convention de Paris à Focsani. Cette Commission centrale avait dans ses attributions l'étude des projets de lois communes pour les deux Principautés et la garde de la constitutionnalité des lois votées par l'Assemblée législative de la Valachie et de la Moldavie.

Le Prince Alexandre Ion Couza a voulu créer un organisme qui devait continuer l'œuvre de l'ancienne Commission centrale et comme elle n'avait pas le droit de voter le budget, on a maintenu pour le Sénat cette situation.

Cette comparaison entre l'ancienne Commission centrale et le Sénat ne nous paraît pas exacte. Il est vrai que l'art. 22 de la Convention de Pars dit que : « Les dispositions constitutives de la nouvelle organisation des Principautés sont mises sous la garde de la Commission centrale ». L'art. 12 du Statut donne au Sénat les mêmes attributions, mais l'intention du Prince Alexandre Ion Couza a été non de continuer la Commission centrale par le Sénat, mais de constituer une seconde Chambre législative avec de pleines attributions législatives sauf en matière budgétaire. La preuve est dans l'art. 13 déjà cité.

Nous ne croyons donc pas que le Sénat soit la continuation de l'ancienne Commission centrale et que par ce fait il n'est pas muni de **droit budgétaire**.

La justification des dispositions qui n'accordent pas au Sénat le droit de voter le budget nous paraît être sa

---

(2) Curs de Drept Constitutional, T. I. p. 437, Note 33.

composition restreinte et non démocratique. Dans tous les pays où le Sénat n'a pas une base électorale, on l'a mis dans un état d'infériorité en ce qui concerne le droit budgétaire. En Roumanie cette considération l'a privé complètement de ce droit.

A cette considération de la composition du Sénat a contribué aussi l'opinion, qui était dominante en ce temps, que si on accorde aux deux Chambres en concurrence le droit de voter budget, il y aura toujours des retards fâcheux dans le vote (3).

\* \* \*

Le droit budgétaire de l'Assemblée électorale de 1864 ne diffère pas de celui de l'Assemblée électorale de la Convention de Paris. Les observations que nous avons faites à la fin du chapitre précédent trouvent aussi leur application ici.

Sous le régime de la Convention de Paris, le Gouvernement avait largement fait usage de la prérogative que lui donnait le dernier alinéa de l'art. 22. Les budgets des années 1861, 1862 et 1863 ont été mis en application sans être votés par l'Assemblée. Après la mise en vigueur du Statut, le Gouvernement continue d'appliquer le budget en se passant du vote de l'Assemblée. Mais jusqu'en 1864, dans les années où le vote de l'Assemblée n'intervenait pas, c'était toujours le dernier budget voté par l'Assemblée qui était exécuté. La disposition du dernier alinéa de l'art. 18, qui donne au

---

(3) Voir Paul Negulescu, Cours de Droit Constitutionnel Roman, Bucarest, pp. 544 et suivantes.

Prince le droit de légiférer par décret, est très dangereux pour le pouvoir budgétaire de l'Assemblée. Maintenant, ce n'est plus un budget ancien, qui avait à sa base le vote de l'Assemblée, qui est exécuté, mais un budget tout à fait nouveau établi seulement par le Gouvernement. Heureusement que la situation du budget de l'année 1864 ne s'est pas renouvelée et que le budget de l'année 1865 fut voté dans la séance de l'Assemblée élective, le 30 décembre 1864, et mis en execution régulièrement le 1<sup>er</sup> janvier 1865.

L'art. 13 du Statut qui soustrait au vote du Sénat le budget ne fut pas des plus heureux par l'influence qu'il a exercée sur la Constituante de 1866 et sur celle de 1923.

On doit encore relever le progrès qu'avait fait l'Assemblée élective dans le sens démocratique. La nouvelle loi électorale permit à la nation de participer d'une manière plus large au vote des dépenses et des recettes par ses représentants.

## CHAPITRE IV

### LE DROIT DES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE SOUS LA CONSTITUTION DE 1866

*Historique de la Constitution de 1866. — Le droit de voter le budget est accordé seulement à la Chambre. — Causes du maintien de l'infériorité du Sénat. — Les discussions dans la Constituante de 1866 sur les pouvoirs budgétaires des deux Chambres. — Limites du droit budgétaire de la Chambre. — Le droit d'amendement au budget. — Modifications de l'art. 43 du règlement de la Chambre en 1900. — Objections contre la restriction du droit d'amendement des députés. — Considerations sur l'œuvre de la Constitution de 1866 en matière budgétaire.*

Le lendemain de l'abdication forcée du 11 février 1866 du Prince Alexandre Ion Couza, l'Assemblée électorale et le Sénat se réunirent en séance commune. Après la réalisation du désir exprimé dans les Divans *ad hoc* de 1859, de faire régner en Roumanie un Prince de dynastie étrangère, par la proclamation du Prince Carol de Hohenzollern, comme Prince régnant de Roumanie, ils pensèrent à doter le pays d'une nouvelle Constitution moderne, en rapport avec le nouvel état social et politique du pays.

Le projet de Constitution fut élaboré par le Conseil d'Etat, approuvé par le Conseil des Ministres et envoyé à l'Assemblée Constituante. Une Commission d'études fut

nommée par l'Assemblée Constituante, qui lui apporta des modifications importantes. Le projet ainsi modifié fut ensuite voté le 29 juin 1866 par l'Assemblée électorale, transformée en Assemblée Constituante.

Il est à remarquer que, conformément aux dispositions du Statut de 1864, relatives aux modifications ou à la confection d'une nouvelle Constitution, le projet aurait dû être voté par l'Assemblée électorale et aussi par le Sénat. Pourtant, le Sénat ne fut pas convoqué parce qu'on craignait sa résistance et la nouvelle Constitution fut votée seulement par l'Assemblée électorale.

Les rédacteurs de la nouvelle Constitution n'ont pas essayé de rompre avec le courant des faits, selon lequel le pays a été doté dès le début de sa vie constitutionnelle par des Constitutions d'origine étrangère et d'équiper le pays avec des dispositions qui trouveraient leurs origines dans le passé du peuple roumain. Ils prirent pour exemple la Constitution belge de 1831 qu'ils traduisirent avec une fidélité parfaite.

La France a toujours constitué pour la Roumanie le pays où elle a puisé presque toutes ses dispositions législatives. Pourtant, cette fois-ci, c'est la Belgique qui a constitué l'exemple, avec sa vieille Constitution de 1831. La cause de cette infidélité nous est montrée par les faits. La France de 1866 n'était pas un pays constitutionnel et parlementaire au sens exact du régime démocratique. La France de 1866 était sortie du coup d'Etat du 2 décembre 1851 (1).

La Constitution de 1866 ne tient pas compte des

---

(1) Les Transformations du Droit dans les principaux pays depuis 50 ans. (1869-1920), Paris 1920. Rapport de M. Dissesco.

institutions du passé. Ses rédacteurs ont copié des institutions étrangères par l'introduction desquelles ils voulaient changer l'état politique et social d'alors sans se rendre compte que le pays n'était pas préparé et sans penser que ces changements ne peuvent s'accomplir par un simple coup de baguette magique. Son œuvre a été comparée à un vêtement trop large pour celui qui veut le porter (2).

\*  
\* \*

La Constitution de 1866 maintient l'inégalité budgétaire entre les deux branches du pouvoir législatif. L'art. 113 dit notamment que le « budget sera toujours présenté un an avant son application à l'Assemblée des députés et ne sera définitif qu'après avoir été voté par elle... ». L'art. 113 n'ajoute rien en ce qui concerne la collaboration du Sénat.

Cette infériorité n'existe pas en matière financière, l'art. 33 accordant au Sénat le droit de voter les lois financières en concurrence avec l'Assemblée des Députés, sauf un droit de priorité en faveur de cette dernière : « Toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée doit être d'abord voté par l'Assemblée des Députés ».

Ces dispositions auraient joué aussi dans le cas du vote du budget, qui est aussi une loi, du moins dans sa forme extérieure, sans l'intervention de l'art. 113 qui enlève au Sénat ce droit.

La question importante de l'initiative en matière budgétaire est résolue par la Constitution de 1866 d'une

---

(2) Paul Negulesco : Op. cit. p. 298.

manière favorable au pouvoir législatif.

D'après le Règlement Organique, la Convention de Paris, et d'après le Statut, l'initiative des lois et par conséquent aussi l'initiative en matière budgétaire n'appartenaient pas ni à l'Assemblée générale du Règlement Organique, ni à l'Assemblée élective de la Convention de Paris et du Statut. Ces Assemblées législatives ne pouvaient pas faire aucune proposition en vue de l'insertion d'un nouveau chapitre ou de la suppression d'un autre dans le budget. Nous avons vu que le pouvoir budgétaire de l'Assemblée générale du Règlement Organique était même très réduit, son rôle se bornant, au début, à une simple approbation en bloc du budget.

La Constitution de 1866, par l'art. 33, donne le droit d'initiative aux trois branches du pouvoir législatif.

L'Assemblée des Députés, à laquelle incombe le droit de voter le budget ne se bornera plus, comme ses correspondantes des Constitutions antérieures, à approuver seulement le budget; elle aura aussi le droit d'initiative.

Les pouvoirs de l'Assemblée des Députés se trouvent accrus aussi d'un autre côté. Sous la Convention de Paris, l'art. 22 et, sous le Statut, l'art. 18 donnaient au pouvoir exécutif le droit de mettre en exécution, en cas de retard du vote du budget, le budget de l'année précédente, sans mettre aucune limite à ce droit. L'art 113 de la Constitution de 1866 met un frein aux abus possibles du Gouvernement. Le dernier alinéa est rédigé de la manière suivante : « Si le budget n'a pas été voté à temps, le pouvoir exécutif pourvoiera aux services publics, conformément au budget de l'année précédente,

sans pouvoir toutefois appliquer ce budget plus d'un an au delà de l'année pour laquelle il a été voté ».

Ces dispositions n'ont pas été trop ombrageuses pour les droits de l'Assemblée, car, malgré que le Gouvernement a le droit, par la voie du décret, d'exécuter l'ancien budget encore pendant un an, il a fait parfois appel, en cas de retard, à l'autorisation du Parlement. Le cas s'est produit en 1920 quand M. Titulesco était Ministre des Finances.

\*  
\* \*

Les causes de l'infériorité du Sénat ne doivent pas être cherchées dans les traditions du pays. Les deux premières Constitutions n'instituèrent qu'une seule Chambre et la situation créée au Sénat par le Statut du 2 juin 1864 n'a pas eu le temps d'exercer une influence sur la mentalité du Constituant de 1866.

L'étude historique de la Constitution de 1866 nous montre les motifs pour lesquels le Sénat n'a pas été appelé à voter le budget.

Le projet de Constitution de 1866 voulait continuer avec la tradition du pays et organiser le pouvoir législatif sous la forme d'une seule Chambre.

Avant l'organisation constitutionnelle du pays ont existé certains Divans consultatifs, uniques, situation qui a été perpétuée par le Règlement Organique et par la Convention de Paris. La première Chambre basse du pays, le Corps pondérateur, comme il s'appelait, ne laissa pas un bon souvenir dans l'esprit des rédacteurs du projet de la nouvelle Constitution, à cause de sa composition, étant considéré comme un moyen de

réaction du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Aussi le projet de Constitution ne contenait qu'une seule Chambre législative.

Mais, pour un grand nombre de Députés, la Belgique, avec son ancienne organisation constitutionnelle, constituait un exemple à suivre avec la plus grande fidélité, et ainsi ils demandèrent un Sénat à côté de la Chambre des Députés.

De longues discussions amenèrent à un compromis : on va organiser le pouvoir législatif dans deux branches, la Chambre des Députés et le Sénat, mais à condition que ce dernier ait moins de droits et notamment ne soit pas nanti du droit de voter le budget.

La mentalité transactionnelle de la Chambre Constituante nous est très bien montrée par le discours de M. Al. G. Golesco dans la séance du 25 juin 1866 quand il disait : « Les libéraux ont toujours mis toute leur ardeur contre le Sénat. Pourquoi ces hommes, dans les circonstances actuelles, manquent-ils à leur profession de foi et votent-ils pour le Sénat ? Parce que nous voulons une Roumanie et parce que certains d'entre nous (le parti conservateur) disent qu'il y a absolument besoin de deux Chambres pour le bien public. Si nous ne votons pas la seconde Chambre, nous occasionnerons des luttes et comme le temps n'est pas à lutter les uns contre les autres, mais de nous donner la main et d'être étroitement unis, c'est pour cela que nous voterons le Sénat (3) ».

Mais les détracteurs du Sénat l'acceptèrent à la condition qu'il soit mis en état d'infériorité, vis-à-vis de

---

(3) Desbaterile Adunarii Constituantă pp. 206 et suivantes.

la Chambre des Députés, du point de vue budgétaire.

Après la réforme du projet de Constitution, en vue d'établir le Sénat, on a prévu pour les deux Chambres les mêmes droits budgétaires. L'art. 113 était rédigé de la manière suivante : « Chaque année, les Assemblées règlent les comptes et votent le budget. Tous les revenus et les dépenses de l'Etat doivent être inscrits dans le budget et les comptes. Le budget va être présenté toujours un an avant sa mise en application et ne sera définitif qu'après avoir été voté par elles et sanctionné par le Prince ».

La rédaction de cet article mécontenta les adversaires du Sénat. Un amendement signé par sept députés fut présenté par M. Iatropolu, dans lequel il demandait que seulement « la Chambre des Députés règle les comptes et vote le budget ».

Pour l'admission de l'amendement proposé parèrent MM. Cernatesco, Marcovici, Buesco et Strat. Ils développèrent l'argument (4) que le Sénat n'étant pas le représentant de la nation, élu par le vote universel, il ne doit pas avoir le droit de voter le budget qui représente la vie même de l'Etat. D'autres arguments furent : la possibilité de discorde entre les deux Chambres ayant les mêmes droits et les retards éventuels dans le vote du budget par le vote successif.

Le seul défenseur de l'égalité des droits du Sénat fut M. N. Blaremborg. Il dégagea l'intention du Constituant (5) de créer deux Chambres sur le même pied

---

(4) Voir Alexandre Pencovici : *Desbaterile Adunarei Constituantă din anul 1866*, Bucarest 1883. pp. 273 et suivantes.

(5) *Idem* p. 274.

d'égalité avec un simple droit de priorité en faveur de la Chambre des Députés en ce qui concerne les revenus et les dépenses de l'Etat et le contingent de l'armée. Cette intention ressort de l'art. 33 déjà voté : « L'initiative des lois appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif. Néanmoins, toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée doit d'abord être votée par l'Assemblée des Députés ».

Un autre argument développé par M. Blaremborg fut la différence d'intérêts que représente chaque Chambre. Le Sénat représente surtout la grande propriété et dans le cas où il n'a pas le droit de vote au budget il est possible que la Chambre des Députés obère avec des lourds impôts les grands propriétaires terriens. Il finissait son discours en disant que : « si vous voulez que le Sénat soit un corps politique sérieux, accordez-lui avec le droit de contrôle aussi le droit de répression, car le pouvoir va toujours être seulement dans la main de celui qui peut refuser le budget (6) ».

Malgré cette défense en faveur des droits du Sénat, l'amendement proposé par M. Iatropolu fut voté par 53 votes contre 35.

\* \* \*

La lecture de l'art. 113 de la Constitution, qui donne à la compétence exclusive de la Chambre des Députés le vote du budget, pourrait nous faire croire que le Sénat n'a absolument aucun rôle en matière budgétaire.

---

(6) Alexandre Pencovici, Op. cit. p. 274.

Au fond, le rôle de la Chambre est circonscrit par les attributions du Sénat en matière financière. Ainsi le budget des dépenses est composé en partie par des impôts. Or, d'après la Constitution, nul impôt ne peut être établi que par une loi qui, pour être applicable, demande le concours de trois facteurs du pouvoir législatif : le vote de la Chambre, du Sénat et la sanction du Roi.

Ce qui est accordé à la Chambre dans cette matière de l'établissement des impôts est seulement une priorité, les lois financières devant être présentées devant elle en premier lieu (art. 33 de la Constitution). Ce droit de priorité est suffisant pour donner à la Chambre des Députés « une prépondérance décisive (7) », car le Sénat hésitera avant de modifier une loi financière déjà votée, mais cette priorité ne veut pas dire que la Chambre pourra elle-même modifier, à l'occasion du vote du budget, la cote d'un impôt, établir ou supprimer un impôt déjà existant. Pour ces opérations, elle a, selon la Constitution, besoin de l'accord du Sénat. Ainsi son droit accordé par l'art. 113 de la Constitution, en matière du budget des recettes, se réduit à l'évaluation du produit des impôts.

Quant au budget des dépenses, les droits de la Chambre sont aussi limités par les attributions du Sénat relatives à la confection d'une loi ordinaire. La Chambre, par le vote du budget, ne peut pas modifier la structure des services publics, l'organisation des ministères, qui apporterait diminution ou augmentation des dépenses publiques.

---

(7) Allix : *Traité élémentaire de Science des Finances*, 1931, p. 189.

L'organisation des services publics et des ministères est faite par des lois qui demandent le vote des deux branches du Parlement.

Ainsi les effets de l'art. 113 de la Constitution sont diminués par les articles de la Constitution relatifs aux impôts et aux lois ordinaires.

Une autre restriction aux droits de la Chambre est constituée par l'art. 141 du règlement du Sénat. D'après cet article, le Sénat est seul en droit d'établir et de voter son budget. Son budget ainsi voté est inséré d'office par le Ministre des Finances, dans le budget général de l'Etat, sans possibilité pour la Chambre de le modifier.

Cette limitation de la Chambre n'est pas d'ordre constitutionnel, aucune disposition dans ce sens ne se trouvant insérée dans la Constitution, mais une pratique prolongée l'a consacrée. Elle résulte de la logique des choses, car le Sénat doit être un corps politique indépendant. Si la Chambre avait le droit de lui discuter les sommes nécessaires à son fonctionnement, il serait sous son emprise, pouvant être mis dans l'impossibilité de fonctionner. On peut tirer à la faveur de cette pratique un argument du texte de l'art. 53 de la Constitution d'après lequel la Chambre des Députés et le Sénat ont le droit d'organiser l'exercice de leurs attributions par des règlements votés par eux-mêmes. Le vote du budget de chaque Chambre entre dans l'organisation de leurs attributions et le Sénat a consacré ce fait par l'art. 141 de son règlement, d'après lequel lui seul est en droit de voter son budget.

Pareillement, la liste civile du Roi, qui d'après l'art. 94 de la Constitution, est établie à l'avènement au trône du Souverain et ne peut pas être changée pendant

son règne et doit être inscrite d'office dans le budget général de l'Etat.

Ainsi le pouvoir budgétaire de la Chambre se trouve limité quant à son pouvoir de toucher aux impôts et à l'organisation des services publics, qui ne peuvent être modifiés que par des lois ordinaires demandant le concours de trois branches du pouvoir législatif, quant au budget du Sénat et à la liste civile du Souverain.

Il est à remarquer que l'art. 113 de la Constitution apporté une certaine stabilité aux lois des Finances et à celles d'organisation des pouvoirs publics. Le fait que le Sénat n'est pas muni du droit de voter le budget enlève la possibilité de modifier ces lois par la voie de l'amendement, voie plus facile que celle d'une loi ordinaire. Au début de l'application de la Constitution de 1866, quand les membres de la Chambre des Députés jouissaient d'un droit d'amendement au budget, sans entrave, les dispositions de l'art. 113 avaient des effets salutaires pour l'équilibre du budget, qui ne pouvait pas être chargé aux chapitres concernant les services organisés par des lois ordinaires.

\*  
\*\*

A la mise en application de la Constitution en 1866, on accorda sans aucune restriction, le droit d'initiative et le droit d'amendement aux deux Assemblées du pouvoir législatif.

Le droit d'initiative était consacré par l'art. 33 : « l'initiative des lois appartient à chacune des trois branches

du pouvoir législatif... ». Ainsi la Chambre des Députés pouvait faire des adjonctions et les suppressions les plus étendues au projet de budget qu'on lui présentait pour le vote, bien entendu dans les limites que nous avons déjà indiquées.

L'art. 48 de la Constitution consacrait le droit d'amendement : « les Assemblées ont le droit d'amender et de diviser en plusieurs parties les articles et les amendements proposés ». Le règlement de la Chambre qui organisait le fonctionnement de ces attributions, prévoyait (art. 43) qu'une loi ou un amendement au budget entraînant n'importe quelle conséquence pour l'équilibre du budget, s'ils étaient signés et soutenus par sept Députés, devait être pris en considération.

Comme la Roumanie à cette époque était au commencement de son organisation et de son équipement économique, si complexe, d'un Etat moderne, les Députés firent largement usage du droit d'initiative et d'amendement, à l'occasion de la discussion du budget, pour demander toutes sortes de crédits. Il est vrai que pour un Etat nouveau, non organisé, les besoins locaux ne peuvent pas être mieux connus que par les Députés originaires de diverses régions. L'Etat n'eût qu'à profiter de l'étendue des droits d'initiative et d'amendement des Députés et comme pendant un quart de siècle, la situation économique et financière fût assez florissante, les budgets de cette période n'ont pas eu trop de difficultés. Malgré les augmentations sensibles pendant le vote devant la Chambre ils présentaient parfois, à la fin de leur exercice, des excédents imposants.



Vers 1900, la situation économique et financière de l'Etat eût un fléchissement et les droits d'initiative et d'amendement, sans entrave, des Députés, commencèrent à montrer leurs conséquences : des déséquilibres budgétaires présents ou éventuels.

La crise de 1900 transforme en réalité une opinion qui s'était déjà fait place parmi les Parlementaires. On a circonscrit sérieusement le droit d'initiative parlementaire, quand il s'agissait d'augmenter les dépenses de l'Etat. Le grand homme politique, M. N. Filipesco, fit une proposition soutenue par 30 Députés en vue de modifier l'art. 43 du règlement de la Chambre. Conformément à cet article, un projet de loi, soutenu par 7 députés et entraînant une dépense aussi considérable qu'elle soit, devait être pris en discussion. Ces projets contenaient une formule stéréotype : « Cette dépense va être couverte par émission de rente ou va être inscrite dans le budget des dépenses de l'Etat », qui ne donnait aucune peine aux Députés de les proposer et laissait tout le souci de l'équilibre budgétaire au Ministre des Finances.

La proposition faite consiste dans l'obligation pour le Député qui prend l'initiative d'une loi concernant les dépenses, de créer *par l'impôt* une recette correspondante. La proposition fut étendue aussi aux amendements et fût adoptée par la Chambre. La Chambre diminua d'elle-même sérieusement son droit d'initiative. L'affirmation que : « les Assemblées sont trop gaspilleuses des deniers publics » s'était fait jour en Rou-

manie, et ce sont les Députés eux-mêmes qui s'en aperçurent les premiers.

La modification de l'art. 43 mit un frein sérieux aux accroissements exagérés du budget, car la contrepartie des dépenses proposées est difficile à remplir. En effet, les Députés connaissent assez sommairement la technique de l'établissement d'un nouvel impôt. D'un autre côté, la recherche de la popularité est contrecarrée (8) par l'impopularité que crée d'habitude la demande de nouveaux impôts et les Députés en examinant les avantages et les désavantages de leurs propositions, s'abstiennent le plus souvent de demander de nouvelles augmentations du budget des dépenses.

Il faut noter en plus que la condition requise par le changement de l'art. 43 rencontrait aussi une autre difficulté. Les impôts qui devaient accompagner une proposition de dépense, selon la Constitution, ne pouvaient être établis que par une loi qui demande la collaboration du Sénat.

La modification de l'art. 43 ne tarda pas à montrer ses bons résultats. Sauf pour le budget de l'année 1900-1901, année de crise agricole aiguë, qui inspira d'ailleurs la modification, les budgets des années suivantes, jusqu'en 1914, se soldèrent avec de larges excédents (9). Ces excédents sont dus en majeure partie à cette restriction des droits d'initiative et d'amendement parlementaires.

---

(8) Aslan : *Tratat de Finante*, Bucarest 1925, p. 368.

(9) Voir l'*Annuaire statistique* 1915-16, p. 248.



La modification de l'art. 43 du règlement de la Chambre, comme c'était normal, ne rallia pas une approbation unanime parmi les Députés.

A l'occasion du vote de la modification même, le député G. Cantili proteste en soutenant que l'art. 33 de la Constitution accorde au Parlement le droit d'initiative en général, par conséquent aussi au budget, et sans aucune entrave.

Or, la nouvelle rédaction de l'art. 43 du règlement de la Chambre va à l'encontre de l'esprit de la Constitution, notamment de l'article 33.

L'objection n'était pas fondée parce que l'art. 53 de la Constitution donne au Sénat comme à la Chambre le droit de rédiger et voter le règlement qui organise l'exercice de leurs attributions. La Chambre en prévoyant que toute initiative parlementaire doit être soutenue par 15 députés au lieu de 7, qui était le nombre requis avant, et en demandant que toute initiative apportant de nouvelles dépenses soit doublée d'une création de revenus, par la voie de l'impôt, ne fait autre chose que de réglementer ses attributions, fait prévu par l'art. 53 de la Constitution.



En 1900, la Chambre avait diminué ses pouvoirs initiaux accordés par la Constitution de 1866. Dans le second chapitre suivant, nous examinerons le mode dans lequel se sont exercés les attributions budgétaires de

la Chambre pendant la guerre, mais cela tient à une période tout à fait anormale du fonctionnement des pouvoirs publics, et cela nous amène à ne pas nous étonner de la manière dont eurent à s'exercer les attributions budgétaires de la Chambre.

Mais en 1920, en temps de paix, la Chambre a vu s'anéantir complètement son droit d'initiative au budget en séance publique, bien affaibli déjà depuis 1900. A l'occasion de la modification du règlement de la Chambre on a introduit un nouvel article (112), qui raffermirait les dispositions de l'ancien art. 43, modifié en 1900, devenu avec cette modification du règlement, l'art. 60.

D'après l'art. 112, aucune demande de crédit ne peut être faite sous forme d'amendement en séance publique. Toute proposition de dépenses doit être faite dans la Commission budgétaire, laquelle seule peut faire des modifications au projet de budget. Par cet article on supprime complètement le droit d'initiative parlementaire de la Chambre, en séance publique.

Cette suppression du droit d'initiative en séance publique, présente pour beaucoup de grands avantages. Pour M. Aslan (10) les grands avantages sont : les raccourcissements de la discussion publique du budget et la permutation de la discussion du budget dans la Commission budgétaire où assistent les Ministres des Départements qu'on discute et le Ministre des Finances.

Nous considérons qu'en Roumanie, les discussions parlementaires du budget sont déjà trop courtes pour

---

(10) Aslan : Op. cit. p.

souhaiter qu'on les raccourcisse davantage. Le Gouvernement jouit de beaucoup d'autorité envers le Parlement pour que celui-ci ose trop discuter le projet établi par lui, ce qui a fait que la politique budgétaire même n'est pas toujours des plus heureuses. « On considère, dit M. Jézé (11) qu'il n'y a pas de finances solides sans publicité. Toutes les prévisions sont portées à la connaissance du public, tous les intéressés ont ainsi le moyen de connaître les engagements et les ressources financières de l'Etat. »

La discussion dans la Commission budgétaire n'a pas les mêmes vertus que la discussion contradictoire en séance publique. M. Jézé (12) remarque que : « le débat contradictoire et la publicité sont l'avantage inestimable que rien ne peut remplacer, de l'intervention de l'Assemblée en matière budgétaire. »

D'autre part, la courte discussion du budget affaiblit le pouvoir de la Chambre, ce qui la détourne de son rôle de critiquer la politique du Gouvernement. « Dans la plupart des Etats civilisés, dit M. Jézé (13), à l'heure actuelle la discussion générale du budget est en grande partie l'examen de la politique générale et suivie par les Ministres. » On pourrait répondre que la suppression de l'initiative budgétaire ne supprime pas la discussion publique du budget. Ne la supprime pas mais la diminue considérablement, ce qui, pour un pays avec des

---

(11) Jeze : Le Budget, p. 5.

(12) *Idem* p. 5.

(13) *Ibidem* p. 5.

mœurs politiques comme la Roumanie est un danger, mais nous aurons à revenir sur ces questions dans le chapitre VII.

En Roumanie, l'initiative budgétaire a eu presque la même évolution qu'en France, où le droit d'initiative a été aussi considérablement limité en 1900 par les art. 101 et 102 du règlement de la Chambre, d'après les propositions de MM. Rouvier et Berthelot, articles qui ont été renforcés le 27 mai 1920 par l'art. 86 du règlement de la Chambre et par la loi des finances du 30 juillet 1913 (art. 105).

Il est toutefois à remarquer qu'en France la limitation n'est pas complète, qu'elle n'a pas été faite avec les mêmes facilités qu'en Roumanie et qu'elle vise surtout les « adjonctions budgétaires », sans liaison directe avec le budget.

\*  
\*\*

La période de temps entre les Constitutions de 1866 et 1923 pourrait être divisée en deux quant à l'évolution des pouvoirs budgétaires de la Chambre.

La période de 1866, jusqu'en 1900, période de raffermissement et d'ascension des pouvoirs de la Chambre, la seconde de 1900 jusqu'en 1923, période de rétrécissement de ces pouvoirs, affaiblissement qui va jusqu'à l'anéantissement pendant la période de guerre de 1916-1918.

Quoique la Convention de Paris de 1858 et le Statut

de 1864, contenaient déjà les dispositions budgétaires, qui sans grands changements passèrent dans la Constitution, le pouvoir législatif auquel incombait le vote du budget, fit un usage très restreint de ses droits, parce qu'il n'avait pas bien compris son rôle jusqu'en 1860 et à cause des circonstances politiques de 1860-1866, très peu de budgets eurent la forme légale.

La Constitution de 1866, qui comme nous l'avons déjà montré au début de ce chapitre, fût la première Constitution nationale, librement votée par la Constituante composée des représentants du peuple, joua un rôle salubre sur le Droit budgétaire. D'abord le vote de la Constitution par la Constituante réveilla le pouvoir législatif de sa torpeur et lui donna conscience de sa valeur et de sa puissance à côté du pouvoir exécutif, dans l'Etat. Ensuite, les mœurs parlementaires de la Belgique, Etat qui servit comme exemple constitutionnel exercèrent une bonne influence.

A partir de 1866, la vie parlementaire s'exerce sans heurts et le budget fût amplement discuté et librement voté par la Chambre, celle-ci, par son droit d'initiative sans limite, ne trouva aucune entrave dans l'exercice de ses droits.

Vers la fin du siècle passé, ce pouvoir s'exerça avec une telle ampleur qu'il commença même à inquiéter certains esprits. On arrive ainsi à la première limitation du pouvoir budgétaire de la Chambre de 1900.

A partir de 1900, commence la période de diminution de ces pouvoirs, diminution qui culmine avant l'ouverture des hostilités en 1916 et pendant la guerre de 1916-

1918. De cette guerre, le pouvoir budgétaire de la Chambre sort en fait presque complètement anéanti, anéantissement qui fût cristallisé dans la modification du règlement de la Chambre en 1920.

Dans les deux chapitres suivants, nous nous occuperons de l'étude du pouvoir budgétaire de la Chambre immédiatement avant l'ouverture des hostilités et pendant la guerre.

## CHAPITRE V

LA PÉRIODE D'AVANT LA GUERRE DE 1916-1918 ET LES MOYENS NORMAUX DE FAIRE FACE AUX BESOINS URGENTS DE L'ÉTAT.

*L'Art. 55 de la Loi de la Comptabilité publique. —  
L'art. 113 de la Constitution de 1866. — Pratiques  
illégalles du Gouvernement d'avant l'ouverture des  
hostilités.*

Le budget prévoit les dépenses normales de l'Etat. Il est possible qu'à un moment donné des besoins urgents et non prévus dans le budget, surgissent. « Le budget, dit M. Allix (1), est un état de prévision, sanctionné par l'autorisation parlementaire, des dépenses et des recettes futures. Qui dit prévision dit aussi possibilité de se tromper, des circonstances inattendues, des besoins insoupçonnés, peuvent à un jour donné, déjouer les devis les plus sincères et les mieux établis et rendre trop faible la dotation des services. »

Cette pénurie de fonds, dont sont dotés les services publics, peut se présenter pendant la présence ou pendant l'absence de la Chambre. Dans le premier cas le Gouvernement peut demander des crédits supplémentaires et extraordinaires à la Chambre, crédits qu'on accorde avec beaucoup de facilité en Roumanie (2).

---

(1) Allix : Op., cit. p. 236.

(2) Voir l'Annuaire statistique de la Roumanie 1915-16, p. 249. Le tableau des Crédits supp. et extraordinaires accordés entre 1901-1914.

Le législateur roumain a prévu aussi la possibilité d'accorder les crédits supplémentaires et extraordinaires pendant l'absence de la Chambre. Ainsi l'art. 55 de la loi de la comptabilité publique de l'Etat (3), donne au Gouvernement la possibilité de faire face aux dépenses urgentes. En effet, l'art. cité *prévoit qu'en cas d'absence de la Chambre des députés*, il peut décider en Conseil des Ministres et ouvrir par Décret royal, des crédits supplémentaires et extraordinaires. Ces crédits ne peuvent excéder les disponibilités du fonds spécial des crédits supplémentaires et extraordinaires prévus par le budget (4) et ne peuvent être accordés qu'aux services existants. Ces crédits doivent être soumis par le Ministre des Finances au vote de la Chambre à sa plus proche réunion. Ainsi le pouvoir du Gouvernement d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires pendant l'absence de la Chambre est limité aux disponibilités du fonds spécial et à l'existence du service pour lequel on veut ouvrir les crédits.

Au cas où le Gouvernement se trouverait à un moment donné trompé dans ses prévisions ou en face de besoins imprévus, on peut assimiler celui où il se trouverait

---

(3) La Loi du 21 mars 1903, modifiée en 1904 et 1906. Voir Hamangiu : Le Code général de la Roumanie. T. III, p. 2626.

(4) Les Budgets roumains contiennent à leur fin une somme affectée à l'ouverture des crédits supplémentaires et extraordinaires. On affecte parfois des sommes considérables pour ces ouvertures de crédits, fait qui signifie que les budgets ne sont pas bien établis, fait dont se rend compte même la Chambre par son approbation.

au début de l'année financière sans un budget voté par la Chambre des Députés.

La Constitution avait prévu ce cas et nous avons signalé déjà que, dans l'art. 113, le dernier alinéa donne au Gouvernement le droit d'étendre à l'exercice suivant le budget de l'exercice clos, sans pouvoir user de ce droit pour plus d'un exercice.

Au début des hostilités, le Gouvernement usa assez cavalièrement de son droit. Il étendit à l'exercice 1915-1916 le budget de l'exercice 1914-1915. Ce dernier avait été présenté à la Chambre le 28 mars 1914 et entra en vigueur le 1<sup>er</sup> avril de la même année.

Malgré cette sommaire discussion publique de trois jours, ce budget devait gouverner aussi l'exercice suivant.

Le Gouvernement montrait déjà depuis le commencement de la guerre mondiale, une certaine nervosité envers le Parlement et cherchait par tous moyens de se passer de lui. Les motifs invoqués pour justifier cette prolongation du budget sont très peu sérieux et montrent bien cette intention.

L'exposé des motifs qui accompagna cette prolongation, donna pour premier motif : l'impossibilité d'évaluer certaines recettes considérablement diminuées et devenues très incertaines, notamment les recettes douanières et les recettes ferroviaires. Le motif n'est pas sérieux, parce que le Gouvernement doit établir d'abord le budget des dépenses et non pas celui des recettes, qui ne peut pas constituer une base d'évaluation du budget des dépenses, mais seulement une justification.

Un second motif présenté fut la crainte que le budget

ne sorte pas comme d'habitude des Commissions budgétaires, sensiblement plus élevées, en rapport avec le projet présenté par le Gouvernement. Ce fait n'aurait pas pu non plus excuser le Gouvernement de passer si légèrement, outre les droits constitutionnels du Parlement. On aurait pu très bien faire crédit à la sagesse des Députés, qui pouvaient facilement comprendre la situation grave par laquelle passait le pays et qui devait s'empirer au moment de l'entrée en guerre à côté des Alliés, ce qui paraissait presque une certitude à ce moment-là.

Enfin, l'exposé des motifs apporte un argument de dates en faveur de la décision gouvernementale. La coutume était de présenter le budget à la Chambre au mois de mars. Cette année-là, la session parlementaire fut close au mois de février et le Gouvernement allégua qu'il ne pouvait pas présenter le budget avant le mois de mars, moment déterminé par la tradition, sans donner naissance à de graves difficultés.

Le manque de poids des motifs invoqués par le Gouvernement dans le dit exposé des motifs est frappant et montre très bien les intentions du Gouvernement de conduire tout seul, sans l'intervention du Parlement les préparatifs pour l'entrée en guerre et plus tard la conduite des hostilités.

Le Parlement se vit ainsi dépourvu sans raison importante de son pouvoir de voter les recettes et les dépenses. Faute grave, car comme le remarque très bien M. Jèze (5) : « d'ailleurs, politiquement, il convient tant

---

(5) Jèze : Les Finances de Guerre de la France, T. I, p. 82.

en ce qui concerne les dépenses que les recettes, que le Parlement ne soit pas absolument dépouillé de son droit de contrôle et d'autorisation, il faut qu'il conserve le pouvoir de dire le dernier mot sur la conduite de la guerre... » M. Jezé s'exprime d'une manière catégorique en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement en temps de guerre et la Roumanie était encore à l'état de neutralité, à ce moment-là.



Nous avons vu dans le paragraphe précédent, comment le Gouvernement avait procédé à l'application du dernier alinéa de l'art. 113 de la Constitution. C'était une pratique constitutionnelle mais inopportune et insuffisamment justifiée.

Mais le Gouvernement ne se contenta pas de ces pratiques légales, et en fit bien d'autres en contradiction avec les lois en vigueur, dépassant ainsi son rôle et en empiétant sur les pouvoirs du Parlement.

La loi sur la comptabilité publique prévoit la spécialisation budgétaire et interdit les virements. La spécialisation des crédits constitue une garantie des pouvoirs budgétaires du Parlement, qui décide qu'une telle somme soit affectée pour tel besoin. Par l'admission de virements dépendant de la seule volonté du Gouvernement on détruirait la spécialisation budgétaire et on passerait outre à la volonté du Parlement.

Le Gouvernement se soucia fort peu des dispositions précises de la loi sur la comptabilité publique et autorisa tous les départements et tous les services publics

à faire des économies en matériel et en personnel. Un Journal du Conseil des Ministres pouvait décider sur l'emploi de ces économies aux besoins de l'Etat.

L'empiètement sur les pouvoirs du Parlement est flagrant.

Le dernier alinéa de l'art. 113 de la Constitution conçu dans les termes suivants : « Si le budget n'est pas voté à temps, le pouvoir exécutif pourvoiera aux services publics, conformément au budget de l'année précédente... » ne laisse aucun doute que le budget, dont l'application est prolongée par le Gouvernement doit être appliqué tel qu'il a été voté par la Chambre.

Le Gouvernement passa outre cette interprétation évidente de l'article cité et par le Journal du Conseil des Ministres, N° 534, du 4 avril 1915, éleva pour l'exercice 1915-1916 de 10 millions les dépenses des chemins de fer approuvées pour l'exercice 1914-1915.

Le Gouvernement modifia ainsi par un simple Journal du Conseil des Ministres, les quantum des dépenses votées par la Chambre.

Mais les pratiques illégales du Gouvernement ne se bornèrent pas à celles indiquées plus haut, elles culminèrent par la création du « Crédit de guerre ».

Les instances des Alliés auprès de la Roumanie pour la décider d'entrer en guerre étaient devenues extrêmement pressantes. Le Gouvernement comprit qu'il devrait bientôt renoncer à la neutralité qu'il avait imposée jusqu'alors à la Roumanie et se décida à réorganiser l'armée et à créer de nouvelles unités. Ces mesures demandèrent des sommes considérables qui n'étaient pas prévues dans le budget 1914-1915.

Il usa alors du droit que lui donnait l'article déjà cité, 55 de la loi sur la Comptabilité publique, d'ouvrir des crédits extraordinaires. Nous avons vu que l'art. 55 limitait l'ouverture des crédits aux disponibilités du fonds pour les crédits supplémentaires prévus par le budget et à la préexistence des services ainsi dotés. En fait, le Gouvernement exagéra considérablement la transgression de ses pouvoirs, il ouvrit des crédits extraordinaires, pour des services nouveaux, en valeur de 800 millions, alors que le budget pour l'année 1915-1916 n'a pas totalisé après sa clôture aux dépenses que 512.287.538 lei (6).

Ces crédits extraordinaires furent ouverts aux dates suivantes : par un Décret royal du 11 mars 1915 (7) fût accordé un premier crédit de 200 millions ; le 25 juillet 1915 (8), on accorda le second crédit par un Journal du Conseil des Ministres ; le troisième crédit de 200 millions fût accordé par le Décret royal du 21 mars 1916 (9). Enfin, le Journal du Conseil des Ministres du 10 août 1916 ajouta encore une somme de 200 millions (10).

La Roumanie n'était pas encore passé par des moments si graves que ceux par où elle venait de passer après le commencement de la guerre mondiale et avant son

---

(6) Voir Dobrovici : Le budget 1922-23, *Cronica financiara* 1922, pp. 66-69.

(7) Décret N° 717, du 11 mars 1915. J. O. N° 227, du 15 mars 1915.

(8) Journal du Conseil des Ministres, N° 1182, du 25 juillet 1915. J. O. N° 287, 23 mars 1916.

(9) Décret N° 1116 du 21 mars 1916, J. O. N° 297 du 23 mars 1916.

(10) Journal du Conseil des Ministres, N° 4697, du 10 août 1916.

entrée en guerre en 1916. Ainsi on ne peut pas établir une ligne de conduite du Gouvernement, en temps critique et sa manière de se comporter envers les droits du Parlement.

En France, dans certaines crises, les Gouvernements ont agi d'une manière presque semblable que le Gouvernement roumain. C'est ainsi que les choses se sont passées lors de l'incident de Fachoda en 1898, entre 1905 et 1906 à l'occasion de la crise du Maroc et dans l'affaire des canons de champ (11). Ce qui a permis à M. Jèze (12) de dire : « Les exemples sont même tellement nombreux que l'on pourrait presque en faire la théorie et dire qu'en France, *en cas de crise*, le Gouvernement engage des dépenses additionnelles sans demander au Parlement les crédits préalables et sans se considérer comme lié par la règle de la spécialité ».

Mais en France, le Gouvernement, avant de procéder, avait toujours demandé l'assentiment de la Commission du budget de la Chambre et de la Commission des finances du Sénat ou du Président et du Rapporteur de ces Commissions. On a procédé ainsi à des « ouvertures clandestines de crédit ». Une fois les crises passées le Gouvernement n'avait pas hésité à demander l'approbation du Parlement. On a procédé de cette manière dans les moments cités plus haut.

Les Gouvernements ont eu recours à de tels procédés

---

(11) Relaté par le *Temps*, N° du 6 février 1915, p. 1, art. « Ceux à qui l'on doit le 75 », cité par Jèze, les Finances de guerre de la France, p. 86.

(12) Jèze : Op. cit. pp. 85 et suivantes.

seulement pendant les moments de crises, pour ne pas compromettre la sûreté nationale et avec l'intention visible de soumettre à l'approbation du Parlement leurs inégalités.

En Roumanie, comme nous l'avons déjà dit, les exemples nombreux, à des moments différents, manquent pour pouvoir dégager une théorie sur la manière d'agir des Gouvernements dans les moments de crises.

Les crédits extraordinaires, ouverts pour le « Crédit de guerre » furent soumis plus tard à la censure « ni très énergique ni très efficace » du Parlement, lors du vote de la loi du 24 décembre 1916.

Nous admettons qu'en cas de crise très grave, le Gouvernement doit avoir le courage de dépenser sans crédit ou de dépasser les crédits parlementaires pour la sauvegarde de la patrie et la défense des intérêts nationaux, mais ce que nous demandons c'est qu'il n'ait pas l'intention de se débarrasser du concours du Parlement et qu'il montre ouvertement ses agissements devant les représentants du pays. Or, c'est justement cette intention qu'a eu le Gouvernement roumain au début des hostilités de la grande guerre, intention très bien montrée dans la loi du 24 décembre 1916 et dans sa manière d'agir envers le Parlement pendant la guerre. Nous nous occuperons de ces questions dans le chapitre suivant.

## CHAPITRE VI

### LA PÉRIODE DE GUERRE (1916-1918) ET LES ATTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET DU GOUVERNEMENT.

*Insuffisance des Pouvoirs budgétaires normaux accordés au Gouvernement, pour la conduite de la guerre et la nécessité d'accroître ces pouvoirs. — Le projet d'initiative gouvernementale. — La Loi du 24 décembre 1916. Son analyse. Son application. Le recours aux douzièmes provisoires. Critique de l'attitude du Gouvernement.*

La guerre et surtout les guerres modernes, qui demandent pour leur conduite des sommes considérables, rendent bien difficile la tâche des Gouvernements. Les dépenses sont tellement urgentes et de nature imprévue, que les Gouvernements doivent agir avec beaucoup de résolution et d'urgence.

La pratique normale, selon la Constitution et les lois financières, laisse au Parlement la tâche d'ouvrir préalablement les crédits pour les besoins de l'Etat avec le respect de la règle de la spécialité budgétaire (1) selon laquelle l'objet de la dépense, les sommes à dépenser et la période de temps pour laquelle la dépense est auto-

---

(1) Voir Jeze : Les Finances de guerre de la France T. I. p. 81.

risée, doivent être minutieusement spécifiés. Cette procédure parlementaire entraîne des lenteurs nuisibles à la bonne conduite des hostilités et met des entraves sérieuses à l'action du Gouvernement. Ainsi on a senti dans tous les pays le besoin d'élargir les pouvoirs du Gouvernement, en matière *de dépenses nécessitées par la guerre*, pour lui donner une plus grande liberté d'action.

Personne ne peut contester la légitimité de cette mesure. « Tous les sacrifices de la liberté et des principes constitutionnels seront légitimes s'ils sont imposés par les nécessités impérieuses et inéluctables de la défense nationale (2). »

Mais il ne faut pas trop exagérer l'élargissement des pouvoirs du Gouvernement jusqu'à anéantir les droits et l'autorité du Parlement. La question est d'imaginer un système qui combine les nécessités de la guerre, de la liberté d'action du Gouvernement avec les droits du Parlement.

« Un programme financier de guerre énergique et hardi ne peut être mené à bien que par la collaboration étroite des Pouvoirs publics (3). »

En effet, quel plus bel exemple peut-on donner à la Nation, toute entière en lutte et au seuil de tous sacrifices, que l'union et l'admirable entente des pouvoirs publics ?

---

(2) Barthelemy, J. : Du renforcement du Pouvoir exécutif en temps de guerre. Problèmes de Politique et Finances de guerre, Paris 1915.

(3) Jeze : Op. cit. T. II, p. 34.

Avec ce principe posé, nous allons examiner comment s'est comporté pendant la grande guerre le Gouvernement roumain et quels ont été les rapports entre les pouvoirs publics.



Nous avons montré, dans le chapitre précédent, comment le Gouvernement se comporta envers les droits du Parlement avant l'ouverture des hostilités. Trois mois après la déclaration de guerre du 15 août 1916, il sentit le besoin de donner une base légale à ses actes. Il déposa ainsi sur le bureau de la Chambre, un projet de loi conçu d'une manière assez singulière : « La Chambre autorise le Gouvernement à prendre pendant son absence toute mesure que bon lui semblera (4). »

Ce projet de loi qui faisait trop bon marché des droits du Parlement, montre très bien l'intention du Gouvernement à son égard. Bien entendu, il rencontra de vives protestations de quelques députés, qui comprirent mieux la vraie solution et le Gouvernement se vit obligé de le retirer avant d'être présenté en séance publique.

Ce projet de loi ne visait pas seulement à l'élargissement des pouvoirs financiers du Gouvernement, ce qui aurait été une chose nécessaire et normale, mais il cherchait la réduction complète des droits du Parlement, trop encombrants pour un Gouvernement autoritaire.

---

(4) Voir Trancou - Jassy : Questions économiques et financières, p. 20.



Le Gouvernement se plia à l'opposition autoritaire de la Chambre et présenta, quelques jours plus tard, un autre projet qui aboutit à la loi du 24 décembre 1916. (5).

Par le premier article de cette loi, le Gouvernement soumettait à la ratification de la Chambre les crédits de 500 millions (6), qui avaient complété les crédits de 800 millions déjà ouverts pour le « Crédit de guerre ». Le Gouvernement, habile, soumettait ainsi à la censure « ni très énergique, ni très efficace », du Parlement, les ouvertures illégales déjà consommées de crédits, pour lui donner une satisfaction.

En échange, les art. 2 et 3 de la loi visaient l'obtention de pouvoirs considérables.

L'art. 2 autorisait le Gouvernement « à augmenter de nouveau ce crédit (7) avec les sommes qui seraient demandées pour tout besoin de l'armée et de la guerre déjà commencée. Les Corps législatifs ratifieront après la conclusion de la Paix. »

Art. 3 : « La couverture de ces crédits se fera soit par Bons de trésor, soit par émission de rente intérieure ou extérieure, soit par tout autre moyen. »

Cette loi ne diffère du projet déposé auparavant qui

---

(5) Promulgué par le Décret N° 2362, du 24 déc. 1916. Voir la Collection des lois et décrets 1916-1918, p. 365.

(6) Crédit de 200 millions ouvert par le Journal du Conseil des Ministres, N° 1697, du 10 Août 1916, et de 300 millions, J. C. M. N° 2031 du 25 oct. 1916.

(7) Le Crédit de guerre.

autorisait le Gouvernement à prendre « toute mesure que bon lui semblera » que par sa forme voilée.

\*  
\*\*

Nous passons à l'étude des dispositions de cette loi et nous ferons ensuite un parallèle avec la loi française du 5 août 1914, qui visait au même but, à l'élargissement des pouvoirs du Parlement.

Avant d'examiner les dispositions proprement dites, mettons au point cette question : si les pouvoirs exceptionnels sont accordés au Gouvernement seulement pendant l'absence du Parlement ou aussi pendant qu'il tient séance.

Nous avons vu l'intention du Gouvernement de se débarrasser de toute collaboration du Parlement, dans le projet de loi : « toute mesure que bon lui semblera », et sa manière de se comporter lors de l'ouverture des crédits extraordinaires avant et après l'ouverture des hostilités. Cette intention ressort encore du peu de temps que le Parlement fût convoqué pendant la durée de la guerre. En 1916, il fut convoqué pour 7 jours, du 9 au 16 décembre, et en 1917 il tint séance du 8 mars jusqu'au mois de juillet (8). Le Gouvernement chercha, par l'envoi en mission à l'étranger des Députés et des Sénateurs, à diminuer le nombre des parlementaires dans la nouvelle capitale, à Jassy.

En plus, l'art. 2 spécifie clairement que : « les Corps

---

(8) Voir l'Interpellation de M. Couza, 9 mars 1917. *Desbaterile Parlamentare 1916-1917*, p. 54.

législatifs ratifieront après la conclusion de la paix ». Cela signifie que le Parlement s'était dépouillé de tout droit de contrôle jusqu'à la fin de la guerre, car, comme le remarque très bien M. Radulesco (9), « on admettra difficilement qu'en l'absence de la Chambre que le Gouvernement ait le droit d'ouvrir des crédits qui seront ratifiés après la guerre et qu'en présence des Assemblées, la Chambre puisse en consentir de nouveaux sans avoir d'abord approuvé ceux ouverts en son absence. »

Donc, à la première question, il faut répondre sans réticence : le Gouvernement avait le droit d'ouvrir des crédits en l'absence ou en présence de la Chambre.

La loi du 24 décembre 1916 s'occupe, dans l'art. 2, des pouvoirs accordés au Gouvernement en matière de dépenses, et dans l'art. 3 des pouvoirs accordés en ce qui concerne les recettes.

L'art. 2 donne les pouvoirs les plus étendus au Gouvernement :

a) Le Gouvernement peut ouvrir des crédits pour des sommes indéterminées. La disposition est très précise : « Avec les sommes qui seront demandées pour tout besoin de l'armée ou de la guerre déjà commencée. »

b) Cette indétermination subsiste aussi quant à l'objet. L'article 2 est très général : « Pour tout besoin de l'armée ou de la guerre déjà commencée », l'expression est extrêmement large et ne permet aucune énumération.

c) Le Gouvernement peut ouvrir non pas seulement des crédits additionnels, pour les services prévus dans

---

(9) Savel Radulesco : La Politique financière de la Roumanie depuis 1914. Thèse Paris 1923.

le budget, mais aussi pour des services nouveaux. L'expression : « tout besoin de l'armée ou de la guerre déjà commencée » donne droit à cette interprétation.

En somme, en matière de dépenses, les droits du Gouvernement étaient sans limite, celui-ci pouvant ouvrir des crédits indéterminés quant à la somme, quant à l'objet et pour des services inscrits ou non dans le budget.

En ce qui concerne les ressources, les droits du Gouvernement étaient aussi illimités : l'art. 3 qui s'occupe de ces pouvoirs dit que : « la couverture de ce crédit se fera soit par Bons du trésor, soit par émission de rente intérieure ou extérieure, soit par tout autre moyen ».

L'expression « soit » des Bons du trésor « soit » par émission de rente à l'intérieur ou à l'extérieur, « soit » par tout autre moyen, pourrait nous faire croire que le Gouvernement avait le droit d'employer seulement un des moyens indiqués. Vu l'esprit de la loi, on doit admettre que le mot « soit » n'a pas une signification limitative et que le Gouvernement peut employer les trois moyens à la fois.

Le Gouvernement avait des pouvoirs discrétionnaires dans la fixation des conditions d'émission des emprunts à court terme — les Bons du Trésor — et à long terme — les rentes intérieure ou extérieure.

L'expression « tout autre moyen » se rapporte aux impôts et taxes, parce que l'autre moyen de l'Etat de se procurer des ressources — l'emprunt — est indiqué par les Bons du trésor et par la vente de la rente, intérieure ou extérieure. Ce pouvoir était extraordinaire, car selon l'art. 109 de la Constitution, seulement le Par-

lement a le droit d'instituer ou de modifier les impôts et les taxes.

Donc, en ce qui concerne la procuration des ressources, le Gouvernement se trouvait muni des droits aussi grands qu'en ce qui concerne les dépenses, et on peut dire que la loi du 24 décembre 1916 ne diffère point du projet d'initiative gouvernementale dont nous avons parlé, qui l'autorisait à prendre « toute mesure que bon lui semblera ».

En face des pouvoirs si étendus, le Gouvernement trouvait des limitations extrêmement réduites :

a) L'art. 2 est extrêmement vague quant à préciser le temps pendant lequel les pouvoirs du Gouvernement sont élargis. Le fait qu'il parle « de tout besoin de l'armée et de la guerre déjà comencée » nous mène à la conclusion que ces pouvoirs extraordinaires cessent à la fin de la guerre, c'est-à-dire à l'armistice.

b) Une autre limitation ressort également de l'art. 2 qui dit que les crédits ouverts seront soumis à la ratification du Parlement « après la conclusion de la paix ». L'expression est des plus imprécises, car elle n'indique pas à quelle session et pendant combien de temps après sa réunion cette ratification doit avoir lieu.

c) En matière de ressources, la seule limitation est constituée par le fait que le Gouvernement ne peut pas se procurer des ressources pour des « crédits à venir », l'art. 3 parlant de : « la couverture de ces crédits en fera... »

En France, le Gouvernement, plus soucieux des droits du Parlement, n'osa pas prendre les mesures illégales et en sentant le même besoin d'élargissement de ses

droits, il demanda dans ce but, une loi à la Chambre et au Sénat, c'est l'objet de la loi du 5 août 1914. D'ailleurs, cette loi est inexistante, constitutionnellement parlant (10), ce qui n'a pas moins permis au Gouvernement d'administrer les finances de guerre de la France, pendant quelques mois.

Les pouvoirs accordés au Parlement en matière de dépenses publiques sont les suivants : « le Gouvernement, en cas de mobilisation, reçoit le pouvoir d'ouvrir, seul, sans le concours préalable du Parlement, et sans spécialisation budgétaire, fixée par les Chambres, tous les crédits nécessaires aux besoins de la défense nationale. » (11).

Les crédits que le Gouvernement peut ouvrir sont indéterminés quant à la somme et à l'objet. En plus, le texte de la loi permet la conclusion qu'il ne s'agit pas seulement des crédits supplémentaires pour les objets ou services prévus au budget, mais aussi aux dépenses extraordinaires, au sens technique du mot, c'est-à-dire des dépenses pour objets ou services non prévus au budget. (12).

Ces pouvoirs appartiennent de plein droit au Gouvernement, celui-ci pouvant faire usage dans toute situation grave, sans être chaque fois demandés au Parlement.

A première vue, on pourrait dire que les pouvoirs accordés au Gouvernement français ne diffèrent pas

---

(10) Voir Jèze, Op. cit. T. I., pp. 92 et suivantes.

(11) Jèze, Op. T. I., p. 98.

(12) Jèze, *idem*, T. I., p. 99.

sensiblement de ceux accordés au Gouvernement roumain ; pourtant, les limitations qu'on apporte au système français changent complètement la portée des deux lois.

La loi roumaine du 24 décembre 1916 comporte aussi quelques faibles limitations, que nous avons déjà indiquées, qui trouvent leur équivalent dans la loi française du 5 août 1914, mais cette dernière est des deux points de vue infiniment plus respectueuse envers les droits constitutionnels du Parlement :

a) Les pouvoirs exceptionnels du Gouvernement sont accordés seulement pendant l'absence des Chambres. Le texte de la loi spécifie expressément : « les crédits pourront, en cas d'absence des Chambres... », rien de pareil dans le système roumain. La conclusion après l'interprétation de l'art. 2 de la loi du 24 décembre 1916, est catégorique : le Gouvernement est muni de droits exceptionnels, pendant la présence ou l'absence du Parlement. C'est tout simplement l'abdication complète des pouvoirs du Parlement entre les mains de l'exécutif.

b) Une autre limitation importante, qui n'existe pas dans la loi roumaine, c'est l'obligation mise à la charge du Gouvernement, de demander aux Chambres leur approbation « dans la quinzaine de leur prochaine réunion ». L'art. 2 de la loi roumaine soumet les crédits ouverts par le Gouvernement à la ratification du Parlement « après la conclusion de la paix ». Cette expression, extrêmement vague, n'indique point s'il s'agit de la signature ou de la ratification de la paix. D'habitude, « le Parlement a la main forcée par le fait accompli », même quand la ratification est demandée peu de temps

après l'acte. Que penser d'une ratification demandée deux ou trois ans après l'accomplissement de l'acte ? En votant la loi du 24 décembre 1916, le Parlement roumain s'est dépouillé de son droit de contrôle et s'est transformé en un simple bureau d'enregistrement des dépenses.

Pour voir le soin infiniment plus grand qu'on a mis dans le respect des droits du Parlement en France, il faut remarquer le peu de temps que la loi du 5 août 1914 a permis au Gouvernement d'administrer les finances de l'Etat. Elle resta en vigueur en fait, seulement jusqu'au 22 décembre 1914, date à laquelle les Chambres sont rentrées.

Devenue inutile du fait que le Parlement, à partir de cette date a siégé en permanence, elle a été abrogée par la loi du 30 novembre 1915, qui remet en vigueur les règles normales de la loi du 14 décembre 1879.

En Roumanie, la loi du 24 décembre 1916, qui supprima presque complètement les droits du Parlement, écarta le principe « du Gouvernement du pays par le pays » et a permis au Gouvernement d'user des droits exceptionnels pendant plus de deux ans.



Le Gouvernement fit largement usage des pouvoirs accordés par la loi du 24 décembre 1916.

Les dépenses publiques pendant la guerre se divisent en dépenses normales, pour le personnel et le matériel, pour des services prévus au budget, qui n'ont pas changé

à cause de la guerre et en dépenses de guerre proprement dites.

Les premières furent faites selon le budget pour l'exercice 1916-1917. Comme même pour ces dépenses tout moyen de prévision était impossible pour l'exercice 1917-1918, le Gouvernement usa du droit accordé par l'art. 113 de la Constitution et prolongea le budget de l'exercice 1916-1917 par le Décret du 27 mars 1917. (14).

Les dépenses du « Crédit de guerre » furent alimentées par quatre emprunts de 300 millions de lei chacun (15), et par l'émission des Bons du trésor, émis à l'étranger. La somme totale empruntée pendant la guerre s'élève à 1.602.200.000 lei (16). Cette somme apparaît comme considérable si on la compare aux dépenses du dernier budget voté par la Chambre pendant la période de guerre, qui totalise 278.400.143 lei. Cette somme considérable fut empruntée par le Gouvernement seul, sans aucun concours du Parlement.

D'autre part, nous avons vu que l'art. 3 de la loi du 24 décembre 1916, donnait au Gouvernement, en contradiction flagrante avec la Constitution, le droit d'instituer et de modifier les impôts et les taxes. De ce point de vue, le Gouvernement se garda de faire usage de ses droits, ne modifiant et n'instituant aucun impôt pendant la durée des hostilités. (17).

---

(14) Décret N° 259 du 27 mars 1917.

(15) Voir Titulesco : *Projet de budget 1921-22*.

(16) Voir Dobrovici : *La dette publique et les charges futures*, dans *Cronica Financiara* mai-juin 1925, p. 49.

(17) On augmenta seulement quelques impôts indirects sur la consommation (alcools, tabacs). Voir la loi du 17 oct. 1918, J. O. N° 167, du 17 octobre 1918.



Le budget de l'exercice 1916-1917 avait été prolongé par le Décret du 27 mars 1917, aussi pour l'exercice 1917-1918. La Constitution, par l'art. 113, ne permet cette prolongation qu'une seule fois. Donc, le budget pour l'exercice 1918-1919, devait être voté par la Chambre, mais le Gouvernement ne convoqua pas le Parlement (18) et eut recours aux douzièmes provisoires.

Le Journal du Conseil des Ministres du 7 mars 1918 (19), décida que les dépenses pour l'exercice 1918-1919 seraient effectuées d'après le budget 1916-1917, dans une proportion de 1/12 et que les recettes seraient perçues aussi conformément à ce dernier budget.

Par cette mesure, le Gouvernement tenait à violer encore une fois les droits constitutionnels du Parlement.



De ces développements il ressort clairement que toute l'administration financière du pays, pendant la guerre mondiale, a été menée seulement par le Gouvernement sans le concours du Parlement, qui a vu tout simplement ses droits suspendus.

Il est certain que le Gouvernement, qui est le facteur d'action, doit être muni de droits supérieurs à ceux qui lui sont attribués en temps normal, pour avoir une

---

(18) Le Parlement fût dissout en Avril 1918.

(19) Journal N° 303 du 7 mars 1918. J. O. du 20 mars 1918, p. 3665.

liberté plus grande, une autorité plus accentuée. Mais cela doit tenir seulement aux opérations militaires et à la conduite des relations diplomatiques. « C'est au Parlement qu'il appartient de prendre les mesures financières et législatives. » (20).

Si la guerre dure plus longtemps, le Parlement ne doit pas être mis à l'écart, il doit collaborer étroitement avec le Gouvernement pour donner confiance à la nation. « La continuité du travail parlementaire est la preuve que la vie normale du pays, dont il est un des éléments, n'est pas bouleversée. « La séance continue. Le calme et la confiance du Parlement se communiquent au pays. » (21).

Le Gouvernement roumain n'a pas compris ces vérités et par son attitude a créé un précédent dangereux et a contribué à la diminution de l'autorité du Parlement.

---

(20) Barthelemy J. : Le Contrôle parlementaire en temps de guerre. Problèmes de politique et finances de guerre, Paris 1915, p. 134.

(21) Barthelemy J. : *idem*, p. 146.

## CHAPITRE VII

### LES DROITS RESPECTIFS DES DEUX CHAMBRES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE SOUS LA CONSTITUTION DE 1923.

#### SECTION PREMIÈRE : *La solution donnée par les textes de la Constitution.*

*Considérations sur la Constitution de 1923. — Le Droit budgétaire des Chambres. — Discussion dans la Constituante en vue d'accorder au Sénat le droit de voter le budget. — La doctrine et la solution données par la Constitution. — Suppression du droit d'amendement en 1929.*

La guerre mondiale avait réalisé le rêve de toujours des Roumains, l'union des territoires habités par les Roumains à la mère patrie. Cette union et l'établissement d'un nouvel Etat, faisait que l'ancienne Constitution de 1866 ne correspondait plus aux circonstances.

L'ancienne Constitution avait déjà été modifiée par la voie illégale du Décret-loi, pour satisfaire les nécessités pressantes. Mais il fallait un grand travail pour introduire dans la Constitution les engagements que la Roumanie avait pris par les traités de paix, par les Conventions internationales et pour réaliser l'unification législative. En effet, on ne pouvait pas penser à l'unifi-

cation législative sans avoir établi les principes de base des nouvelles lois.

La nécessité d'une nouvelle Constitution était évidente, et le fait apparût très clairement dans l'exposé des motifs, dû à M. Ioanitoresco, qui accompagnait le projet du parti libéral : « même avec toutes les difficultés qui surgiraient, le problème doit être absolument abordé parce que c'est seulement quand une conception unique et correspondante avec le temps va résider à la base de notre Etat, que nous pourrons vite arriver à l'union et à notre consolidation intérieure. Avec l'ancienne Constitution, basée sur le libéralisme de 1830 et avec quatre régimes différents, établis d'après des principes distincts, nous n'arriverons pas à organiser quelque chose de durable dans cet Etat. » Ces paroles donnaient le droit de s'attendre à une Constitution toute neuve, bien étudiée.

A côté du projet du parti libéral, il y avait le projet du professeur de Droit public à la Faculté de Cluj, M. Boïla, le projet de M. Berariu, ancien professeur à la Faculté de Droit de Cernauti, et le projet établi par le parti paysan, dû en grande partie à M. Stère.

Malgré les dispositions intéressantes que contenaient ces projets, ils ne servirent pas de source d'inspiration, et c'est finalement le projet du parti libéral, avec de petites modifications, qui est devenu la Constitution du 29 mars 1923.

La Constituante s'est intéressé plutôt à l'œuvre d'intégration des territoires libérés dans le cadre du nouvel Etat. Les articles organisant l'armature politique de l'Etat restèrent les mêmes, sauf certaines modifications

dans la composition du Sénat, dont nous aurons l'occasion de parler.



La nouvelle Constitution laisse le Droit budgétaire, comme il avait été organisé par la Constitution de 1866. L'ancienne Constitution, par sa longue durée de 57 ans, avait habitué tous les esprits à l'état de choses qu'elle avait organisé. Avant la guerre, la situation étant prospère, sauf quelques périodes critiques des finances publiques, on n'a presque pas mis en discussion les droits budgétaires du Parlement. Pendant la guerre, nous avons vu la manière cavalière dont le Gouvernement se passa de la collaboration du Parlement.

La Constituante, qui vota la Constitution de 1923, était composée en majeure partie par les membres du parti libéral. Le parti libéral, parti fort de gouvernement, qui était conduit à cette date, par l'illustre homme d'Etat Ion I. C. Bratiano, ne considéra pas opportune une autre distribution des pouvoirs budgétaires de la Chambre et du Sénat.

L'ancien art. 113 de la Constitution de 1866, qui donnait seulement à la compétence de la Chambre des Députés le vote du budget, passa absolument avec le même contenu dans la nouvelle Constitution et devint l'art. 114.

Le Sénat, qui s'était vu, en 1866, privé de ces droits essentiels, ne vit pas sa situation changée, et resta dans la même infériorité en face de la Chambre des Députés.



Dans la Constitution de 1923, les discussions sur le pouvoir budgétaire du Parlement ne furent pas trop animées, l'incompétence du Sénat était passée dans la tradition et ne donnait l'envie d'aucun changement.

Il y a eu seulement la proposition de M. le Sénateur docteur Hasnas (1), de donner au Sénat le droit de voter le budget.

A cette proposition a répondu M. Al. Constantinesco, alors Ministre de l'Agriculture et des Domaines. Il combattit la proposition du D<sup>r</sup> Hasnas avec l'argument que le Sénat n'a pas le temps nécessaire pour se voir incomber cette nouvelle charge : « Je crois que nous avons eu et que nous avons toujours trop bien employé notre temps pour avoir encore le temps pour le budget. »

Le porte-parole du Gouvernement craignait que le fait de donner au Sénat cette compétence, mènerait à l'obligation d'établir le projet du budget bien avant la fermeture de l'exercice en cours, dont les résultats ne sont pas connus, ce qui entraînerait des difficultés dans l'estimation des dépenses et des recettes.

M. Constantinesco ajoutait qu'il n'apportait pas une objection de principe à la proposition de M. Hasnas : « Par conséquent on ne méprise pas les droits du Sénat.

---

(1) Voir M. Lascarov, Moldoveanu et Sergiu D. Ionesco. *Constitutia Romaniei din 1923 adnotata cu desbateri parlamentare si jurisprudente*. Bucarest 1925, p. 434.

on ne conteste pas sa compétence, au contraire, les dépenses et les recettes seraient étudiées avec plus de compétence si elles étaient examinées aussi par le Sénat. »

L'influence de la longue période dans laquelle le Sénat avait été mis en infériorité en face de la Chambre est très évidente dans les paroles du Ministre de l'Agriculture : « Messieurs, on ne peut pas se plaindre de la manière dont ont marché les finances de l'Etat jusqu'à ces derniers temps, quand les événements ont ébranlé l'ordre économique et les finances de l'Etat, nous ne pouvons pas nous plaindre que depuis 60 ans le budget a été voté seulement par un Corps législateur. »

Quoique l'orateur du Gouvernement ajoute : « Je connais le sentiment du Sénat, je ne conteste pas la légitimité de la proposition de M. Hasnas », la proposition est repoussée sur le seul argument de manque de temps, et l'ancien art. 113 devint l'art. 114 de la nouvelle Constitution, avec le même contenu.

En faveur de l'argument du manque de temps, avait contribué le fait que l'ouverture de l'exercice budgétaire avait été avancé au 1<sup>er</sup> janvier, au lieu du 1<sup>er</sup> avril. Selon la Constitution de 1923, l'ouverture de la session ordinaire du Parlement est le 15 octobre. On a trouvé que deux mois et demi ne suffiraient pas à la Chambre et au Sénat pour voter le budget. Nous verrons dans la seconde partie du présent chapitre la valeur de cet argument et de l'affirmation que les finances de l'Etat sont toujours conduites pour le mieux.



La question des droits budgétaires du Sénat, comme dans la Constituante de 1923, n'a pas fait non plus dans la doctrine, l'objet de discussions amples, la plupart des auteurs (2) de Droit constitutionnel et financier se bornent à présenter les motifs qu'on apporte en général, pour et contre les droits du Sénat et qui, en partie, ont guidé le Constituant dans la solution donnée.

L'argument initial qu'on a apporté contre les droits budgétaires du Sénat au moment de son institution en 1866, est qu'il ne représentait pas le peuple, à cause de son élection basée sur un cens élevé. Comme le budget, par ses dépenses et ses recettes, exerce une grosse influence sur les charges des contribuables, et comme la Chambre des Députés, par son élection démocratique, est la représentante du peuple, c'est à elle seule qu'incombe le droit de voter le budget.

Mais l'argument capital contre le Sénat c'est la possibilité de conflits avec la Chambre et le retard dans le vote du budget. Par la succession du vote de la Chambre et du Sénat, l'exercice budgétaire pourrait commencer sans que le budget soit voté, ce qui amènerait le Parlement à instituer le système de douzièmes provisoires, avec tout le cortège d'inconvénients.

Après la nouvelle Constitution, le Sénat a la même

---

(2) Voir Aslan C. : *Tratat de Finanțe cuprinzând legislațiunea fiscală după război*, Bucarest 1925, p. 361. Léon Dr. George N. *Elemente de Știința financiară*, Bucarest 1930, T. II., p. 394.

origine que la Chambre, il est élu par le suffrage universel par toute la nation. Il est à remarquer que le Sénat a aussi un nombre important de sénateurs de droit, qui pourtant n'altèrent pas son caractère électif. Les partisans du Sénat soutiennent qu'après la réforme indiquée, la mise à l'écart du Sénat n'a plus aucune raison de subsister.

En plus, ils sont d'avis qu'intéresser le Sénat au vote du budget, mettrait tous les représentants de la nation dans la possibilité de connaître la situation des finances de l'Etat, qui constituent un des problèmes capitaux de l'Etat.

M. Alexiano (3), sans discuter les avantages du système bicaméral, est d'avis que du moment que la Constituante roumaine l'a adopté, il n'y a aucune raison sérieuse que le budget ne soit pas voté aussi par le Sénat.

Nous exposerons nos opinions sur cette question dans la troisième section de ce chapitre.



Quand, en 1866, la Constitution donna à la compétence de la Chambre le vote du budget, elle ne mit aucune limite aux droits d'initiatives parlementaires. Nous l'avons vu (4), la limitation que la Chambre s'était apporté elle-même, à ce droit d'initiative, par la voie réglementaire en 1900 et les limitations apportées en 1920.

---

(3) Alexiano, G. : Cours de Droit constitutionnel T. II., fasc. 2. p. 106.

(4) V. pp. 54 et suivantes.

La Constitution de 1923, dans l'art. 35, continue à accorder aux membres du Parlement le droit d'initiative. L'art. 112 du règlement de la Chambre continue à apporter sa limitation. Mais en 1929 par la nouvelle loi sur la Comptabilité publique on passe à la suppression complète de ce droit. L'art. 34 de cette loi est rédigé ainsi : « Les membres de l'Assemblée des Députés n'auront plus le droit de proposer de nouveaux crédits, ni d'augmenter les crédits proposés par le Gouvernement ». Ainsi, d'un seul trait, par une loi ordinaire, la Chambre se voit dépossédée de son droit d'initiative au budget.

Sous le régime de l'art. 112 du règlement de la Chambre, les Députés se voyaient dépourvus du droit d'initiative au budget, en séance publique. « Aucune proposition qui tend aux créations, augmentation de salaires, indemnisations ou pensions, ou à leur accroissement au-dessous des limites du projet de budget, ne peut pas être faite sous la forme de l'amendement ou de l'article additionnel au budget, *en séance publique*. » Mais les députés avaient intacts leurs droits d'initiative dans la Commission budgétaire. L'art. 112 du règlement de la Chambre ne supprimait pas complètement le droit d'initiative, il lui apportait seulement une sérieuse limitation.

Par contre, l'art. 34 de la loi sur la Comptabilité publique procède à une suppression totale de ce droit, les dispositions de l'article sont très claires.

On avait objecté que la limitation apportée par l'art. 112 du règlement de la Chambre était inconstitutionnelle, parce qu'elle violait l'art. 48 de la Constitution. L'objec-

tion n'était pas fondée parce que la Chambre, également d'après la Constitution, a le droit de voter son règlement, par lequel elle organise son travail.

Mais le nouvel article 34 est inconstitutionnel, parce qu'il viole l'art. 35 de la Constitution. Cette violation n'est pas faite par la voie réglementaire, mais par la voie de la loi ordinaire.

Cette suppression du droit d'initiative par la voie de la loi ordinaire est « inutile et dangereuse » (5). Dangereuse parce qu'elle crée des précédents de la violation de la Constitution par des lois ordinaires, et inutile parce qu'elle peut être à tous moments abolie par une autre loi.

En fait, cette suppression du droit d'initiative parlementaire au budget n'apporte pas un grand changement, parce que les Députés, généralement obéissants aux désirs du Gouvernement, se gardaient de trop user de leurs droits.

Il est à remarquer que si l'ancienne limitation du droit d'initiative apportée par l'art. 112 du règlement de la Chambre était facile à abolir, la suppression de l'article 34 est beaucoup plus difficile, parce qu'elle est faite par la voie de la loi ordinaire, qui demande aussi le concours du Sénat.

Une disposition interdisant aux Députés d'augmenter les crédits du Gouvernement et de proposer des crédits nouveaux se trouve aussi dans le contrat pour l'emprunt

---

(5) Léon Dr. Gr. Op. cit. p. 353.

de la stabilisation fait en 1929 (6). Les capitalistes étrangers, qui ont accordé à la Roumanie cet emprunt, étaient intéressés à l'équilibre budgétaire de l'Etat. Voyant cet équilibre menacé par le droit d'initiative parlementaire, ils ont demandé au Gouvernement sa suppression. Le Gouvernement, avec sa grande autorité sur le Parlement a pu, sans beaucoup de peine, arriver à ce résultat.

En France, après une longue période et après de grandes oppositions du Parlement, on est arrivé aussi à restreindre le droit d'initiative parlementaire. La limitation en matière d'amendements comportant réduction des recettes ou augmentation des dépenses, n'est pas efficace parce qu'elle est faite par la voie du règlement et rien n'oblige la Chambre à respecter le règlement, au contraire, elle est complète en matière « d'adjonctions budgétaires ».

En Roumanie, sans l'opposition de la Chambre, on arrive à supprimer complètement législativement son droit d'initiative.

Il ne reste donc à présent à la Chambre que le droit d'initiative en matière de recettes, droit bien faible, car toute recette ne peut être prélevée qu'en vertu d'une loi et toute loi demande le concours du Sénat, et la possibilité de diminuer les crédits proposé par le Gouvernement.

---

(6) Voir Léon N. G. : *Imprumutul stabilizarii si drepturile Parlamentului*. Bucarest.

Nous verrons, dans la section suivante, qu'en fait de contrôle du Parlement sur les finances de l'Etat, se réduit à peu de chose.



SECTION 2. — *L'exercice du droit budgétaire  
par le Parlement.*

*Courte discussion publique du budget dans la Chambre.*

— *La discussion du budget des exercices 1932-33, 1933-34, 1934-35. — Pratiques du Gouvernement. — Causes du mauvais exercice du droit budgétaire par la Chambre.*

La discussion publique du budget se fait en Roumanie d'après les mêmes règles qu'en France.

Après la clôture des travaux de la Commission budgétaire, le projet de budget est déposé à la Chambre, qui fixe le jour du commencement de la discussion publique. Il y a d'abord la discussion générale du projet, dans son ensemble, qui est une discussion sur la conception financière du Ministre des Finances, sur le principe de base du budget, sans s'attacher aux détails. En pratique, la discussion générale fournit aux partis de l'opposition l'occasion d'exposer leurs conceptions sur le plan financier de l'Etat et de préciser leur attitude envers le budget. Il y a des orateurs qui font, avec beaucoup de compétence, des critiques judicieuses, exposent des mesures originales pour l'assainissement des

finances de l'Etat. Mais, malheureusement, assez souvent, la discussion ne se maintient pas toujours à un niveau académique et glisse sur la pente politique. Ainsi la discussion générale perd beaucoup de son intérêt et ses avantages sont minimes.

Après la discussion générale, commence la discussion par ministères. Pour chaque ministère il y a un rapporteur, qui lit son rapport et après commence une discussion générale sur le budget de chaque ministère, qui précède la discussion par articles.

Il n'y a aucune restriction pour les Députés en ce qui concerne la durée des discours.

Après la discussion par articles, le budget de chaque ministère est voté aux boules. Après le vote du budget des dépenses, on procède à la discussion et au vote du budget des recettes et à celle de la loi budgétaire.

Ce qui caractérise la discussion et le vote du budget de l'Etat, en Roumanie, c'est la grande brièveté et l'extrême superficialité.

Le budget est l'œuvre presque exclusive du Gouvernement ; c'est lui qui prépare le projet de budget et c'est cette solution qui s'est généralisée dans tous les Etats, parce qu'il est le mieux placé pour connaître les besoins et les ressources de l'Etat. Mais son œuvre ne doit pas aboutir qu'à un projet. Le budget, ce miroir dans lequel se reflète toute la vie d'un Etat, qui concrétise toutes les aspirations et les efforts d'un peuple, doit être en dernière instance l'œuvre du Parlement. Il ne doit pas être établi subrepticement par le Gouvernement ou dans la Commission budgétaire, il doit être au contraire largement discuté et voté, à la lumière du jour, par

les représentants du peuple. Seulement, une ample discussion du budget peut mettre les contribuables au courant des nécessités de l'Etat et légitimer tous les sacrifices. Le contribuable consent plus facilement le paiement de ses impôts quand il est mis en face des besoins impérieux et inéluctables de l'Etat.

En Roumanie, le Parlement, tombé en discrédit à côté d'un Gouvernement fort, exerce sur le budget, un contrôle, qui par sa superficialité le réduit à rien. La discussion générale des budgets des ministères ne se fait presque pas et n'est pas plus passionnée que la discussion générale d'un projet de loi ordinaire, d'une minime importance et parfois superflue.

Ainsi, quoique la Constitution garantisse à la Chambre des Députés le droit budgétaire, en fait l'exercice qu'elle fait est quasi nul. Cette situation se traduit par l'administration pas toujours des plus heureuses des finances de l'Etat et par beaucoup de manquements aux principes généraux de finance. Nous aurons à revenir sur ce manquement aux principes constitutionnels et à ceux des lois ordinaires, dans le second paragraphe.

Dans le paragraphe suivant, nous ferons un tableau de la manière dont a eu lieu la discussion générale du budget de l'Etat et la discussion générale et le vote des budgets des Ministères, pour les exercices 1932-33, 1933-34, 1934-35.



*Le budget de l'exercice 1932-33.* - - Le projet de budget de l'Etat fut déposé à la Chambre le 4 décembre

1931 (7), quand fut lu aussi le rapport du Rapporteur du budget. La discussion générale dura 6 jours (8) et prit 7 séances, elle fut close le 10 décembre. Le même jour, le budget général fut voté et admis dans son ensemble.

La discussion générale des différents Ministères et leur vote ne commença que le 14 décembre, quand dans une seule séance, furent discutés et votés les budgets de la Présidence du Conseil, du Ministère du Travail, de l'Armée, de l'Industrie et du Commerce.

Dans la séance du 15 décembre furent discutés et votés les budgets des Ministères des Travaux publics et des Communications, du Ministère de la Justice, de l'Agriculture et des Domaines, et celui des Affaires étrangères.

Dans la séance du 16 décembre, fût discuté le budget du Ministère des Finances. Le même jour, fût close l'opération du vote du budget général de l'Etat et le Ministre des Finances remercia l'Assemblée pour « le travail accompli ». « Je tiens, Messieurs, à remercier l'Assemblée des Députés pour la discussion et le vote du budget, la discussion a été longue et difficile. Elle ne m'a pas fâché, parce que je crois que le budget doit être discuté dans les détails, et c'est très bien d'avoir procédé de cette manière.. » (9).

Nous voudrions savoir quelles étaient les notions du

---

(7) L'année budgétaire commençait le 1<sup>er</sup> janvier. C'est le dernier exercice qui commença à cette date.

(8) Séances des 4, 5, 7, 8, 9 et 10 décembre 1931.

(9) J. O. du 18 Janvier 1932, p. 809.

Ministre des Finances, sur une courte discussion du budget.

*Le budget de l'exercice 1933-34.* — La discussion générale du budget de l'Etat pour l'exercice 1933-1934 dura 9 jours (10), dans 9 séances ; pendant ce temps, la Chambre tint 14 séances, mais 5 furent affectées aux interpellations et questions, aux questions personnelles et au vote des lois ordinaires.

La discussion et le vote par Ministères commença le 29 mars, trois jours avant l'ouverture de l'année budgétaire. Le même jour fut discuté le budget des Affaires étrangères.

Le 30 mars, dans la séance du matin, furent discutés les budgets du Ministère du Travail, de la Justice, de l'Agriculture et des Domaines et celui de la Présidence du Conseil.

Dans la séance de l'après-midi, furent votés aux boules, les budgets des Ministères des Affaires étrangères, de la Justice, du Travail et de la Présidence du Conseil. On a aussi continué de discuter le budget du Ministère de l'Agriculture et des Domaines et, pour la première fois, ceux des Ministères de l'Intérieur, de l'Armée, de l'Industrie et du Commerce, et celui de l'Instruction publique, des Cultes et des Arts.

Enfin, le 31 mars, dans la séance du matin, on discute les budgets du Ministère des Travaux publics et des Communications et celui du Ministère des Finances.

Dans la séance de l'après-midi on a voté aux boules

---

(10) Les 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 27 et 28 mars 1933.

les budgets du Ministère de l'Armée, des Travaux publics et des Communications, de l'Instruction publique, des Cultes et des Arts, de l'Industrie et du Commerce, des Finances, de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Domaines.

La rapidité avec laquelle fût discuté et voté le budget de l'Etat, ne cadra pas avec la conception de certains membres de l'opposition. M. C. I. C. Bratiano reconnut que la pratique parlementaire est qu'à la fin de la session on accélère le vote des projets de loi, mais fut d'avis que cette fois avec le vote du budget, on avait exagéré. Il défia tous les parlementaires de savoir ce qu'ils avaient voté (11).

*Le budget de l'exercice 1934-1935.* — Ce budget ne fût pas préparé à temps, parce que le parti libéral était venu au pouvoir tard, vers la fin de l'année 1933 et parce que son établissement dépendait des négociations avec les créiteurs étrangers de l'Etat, qui durèrent jusqu'au mois de mai 1934.

On continua à exécuter le budget de l'année précédente et pour le vote du budget 1934-1935 le Parlement fût convoqué en session extraordinaire au mois de juin.

La discussion générale dura 4 jours (12) dans 5 séances, le 29 juin le Parlement tenant 2 séances.

La séance du 30 juin dura de 9 h. 25 jusqu'à 23 h. 30. Pendant ce temps, fût continuée et close la discussion générale du budget et furent discutés et votés les budgets des 10 Ministères et des 21 Caisses autonomes et

---

(11) Voir J. O. N° 78 du 2 mai 1933, p. 3170.

(12) Les 27, 28, 29 et 30 Juin 1934.

Administrations dotées d'un budget séparé de celui de l'Etat. Dans le laps de temps de 21 h. 15 jusqu'à 23 h. 30 (13) furent votés les 31 budgets indiqués et 11 projets de lois ordinaires.

Le Parlement s'est transformé ainsi en un simple bureau d'enregistrement, et rien n'est plus dangereux pour son prestige que cette manière de faire usage de ses droits. Une des utilités du Parlement consiste dans le fait qu'il donne naissance à l'occasion du vote du budget, au « débat contradictoire et à la publicité qui sont l'avantage inestimable et que rien ne peut remplacer. »

Quand on voit la manière dont le Parlement roumain discute et vote le budget, on se demande quelle est vraiment son utilité.

Il n'y a rien de comparable avec la minutiosité et le temps que consacrent la Chambre française et le Sénat à l'examen et au vote du budget. On pourrait objecter que le budget français contient des budgets qui ne figurent pas dans le budget général de la Roumanie, que la France est plus grande, plus organisée, que son budget est plus grand, mais tout de même nous croyons que la discussion et le vote du budget des 10 Ministères et de 21 Caisses et Administrations autonomes, dans quelques heures, sont un peu trop superficiels.

On pourrait encore objecter que la préparation du

---

(13) Voir le sommaire de la séance du 30 juin 1934, J.O. du 23 juillet 1934.

budget par le Gouvernement et le travail de la Commission budgétaire de la Chambre, composée de 72 membres est très fertile, ce qui rend le contrôle de la Chambre moins nécessaire. Ce ne sont pas de vraies raisons parce qu'une des conditions d'un budget sain et soucieux des intérêts des contribuables — la publicité — n'est pas remplie.

D'ailleurs, même les décisions de la Commission budgétaire, l'émanation de la Chambre, ne sont pas respectées. On a vu des budgets définitivement établis dans la Commission budgétaire, subissant des modifications avant de passer au *Journal officiel*, pour être ensuite présentés à la Chambre. (14).

Avec cette superficialité du contrôle du Parlement, on peut dire qu'en fait, en Roumanie, le budget est l'œuvre presque exclusive du Gouvernement.

Dans le paragraphe suivant, nous donnerons quelques exemples de la manière dont le Gouvernement entend respecter les dispositions constitutionnelles et législatives, et le respect qu'il a pour les droits des contribuables.



Un principe incontesté du Droit budgétaire est que les impôts doivent être votés et leur perception autorisée par les représentants du peuple.

---

(14) Affirmation de M. le député A. Calinesco, J. O. 12 juillet 1934, p. 513.

Selon la Constitution roumaine, le vote des impôts est fait par les deux branches du pouvoir législatif, la Chambre et le Sénat, et leur perception autorisée seulement par la Chambre, par le vote du budget.

Pour les contribuables, l'obligation de payer leurs impôts ressort des lois qui les ont créés, mais le droit du Gouvernement de les percevoir ne découle que du vote annuel du budget. Les impôts existent mais ne peuvent être perçus avant le vote du budget.

Les principes constitutionnels ont trouvé leur consécration dans les articles 56 et 57 de la loi sur la comptabilité publique.

Art. 56. — « La loi annuelle des finances approuve pour chaque année la perception des impôts et des revenus de l'Etat. »

Art. 57. — « Est expressément défendue la perception, sous aucun titre, de toute contribution directe ou indirecte, sous aucune dénomination, sauf celles autorisées par la loi annuelle des finances. »

Un autre principe, c'est que les lois fiscales doivent former un système et les ressources créées doivent figurer parmi les revenus du budget, pour que l'autorisation de perception soit donnée par son vote.

La perception des impôts n'est légitimée que dans la mesure où il y a des dépenses à faire et à l'occasion du vote du budget, les dépenses sont établies d'une manière définitive. Par l'établissement et le vote du budget ont créé aussi les ressources nécessaires. Plus tard, après la mise en œuvre du budget, aucune institution

d'impôt pour la couverture de déficits éventuels, n'est permise.

Ces principes n'ont pas toujours été respectés et le Gouvernement s'est passé, avec beaucoup de légèreté, des droits du Parlement.

En 1929, on a institué pendant l'exécution du budget, des impôts nouveaux. On n'a pas seulement transgressé le principe qu'on ne peut pas percevoir des impôts qui ne sont pas autorisés par le vote du budget, mais on a créé ces impôts avec effet rétroactif.

A l'occasion de l'établissement et du vote du budget, pour l'exercice 1928-1929 on a augmenté certains impôts directs (les revenus des capitaux mobiliers de 10 % et le revenu global de 20 %), et les impôts indirects sur les boissons alcooliques et les taxes de timbre et d'enregistrement de 20 %.

Quoique le Ministre des Finances déclarait que le budget est parfaitement en équilibre avec les anciens impôts, et que les augmentations instituées sont faites pour apporter plus de sûreté, l'exécution du budget révéla bientôt de larges déficits. .

Ainsi, le Gouvernement s'est vu dans la nécessité de créer de nouvelles ressources. En 1929, le mois de juillet, il augmenta tous les impôts existants et encore, avec effet rétroactif, c'est-à-dire percevables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1929. La violation de principes constitutionnels et législatifs et la transgression des droits du Parlement est flagrante.

Mais la politique budgétaire du Gouvernement, qui a porté les coups les plus durs aux principes de droit

et aux droits du Parlement, fût inauguré par la série des Caisses autonomes, qui commença avec le budget 1930-1931.

L'unité et l'universalité budgétaires ont complètement été mises de côté.

Avant le budget 1930-1931, existaient 4 Régies publiques autonomes ; par ce dernier budget on a établi encore 11 Régies.

Les revenus du budget s'élevaient à cette date, à une somme de 60.844 millions de lei, dont presque la moitié notamment 28.400 millions de lei, appartenaient aux régies publiques déjà existantes ou récemment établies.

Nous ne pouvons pas, dans le cadre de la présente étude, faire une discussion sur les avantages et désavantages des Régies autonomes, nous déclarons pourtant que ces institutions peuvent apporter de bons résultats pour certaines administrations de l'Etat, auxquelles la rigidité de la comptabilité publique de l'Etat met beaucoup d'entraves au développement et à la rentabilité, mais nous trouvons exagérée l'extension qu'on a donné quant à leur nombre.

Par ce système, on a fait sortir de tout contrôle du Parlement la moitié des revenus de l'Etat.

Les budgets des Caisses autonomes sont votés par la Chambre des Députés, comme budgets annexes du budget général, qui englobe aussi leurs excédents et leurs éventuels déficits. Mais comme les budgets de ces Caisses autonomes sont établis par leurs administrations pour une période de quelques années, la Chambre ne peut rien dire de leurs plans financiers. M. le député C. Dimi-

triu, ancien ministre, s'exprimait ainsi à leur égard :  
« Les régies autonomes traitent le Parlement avec un dédain souverain, les administrations respectives se limitent à nous envoyer des expositions de chiffres sans valeur, nous laissant en complète ignorance de ce qui se passe là et des plans et vues par lesquels elles sont conduites (15).

Les Caisses autonomes n'apportent pas seulement le plus grand chaos dans le budget de l'Etat, mais elles introduisent aussi des principes singuliers dans un « Etat moderne, avec organisation démocratique et régime représentatif, avec séparation des pouvoirs : budget des dépenses voté par le Parlement, mais modifié et dépassé par le Gouvernement. » (16).

En effet, les art. 34 et 35 de la loi de l'administration des biens et entreprises de l'Etat et les lois organiques des Caisses autonomes, permettent aux Conseils d'administration des Régies de ne pas faire de bénéfices. Aussitôt qu'on prévoit un bénéfice, leur budget peut être dépassé en augmentant les dépenses, par la seule autorisation du Ministre duquel elles dépendent.

Mais par contre, si les Caisses autonomes peuvent ne pas faire de bénéfices, elles peuvent donner de copieux déficits qui sont couverts par le budget général. Ces aides, que le budget général de l'Etat leur apporte, ne

---

(15) Séance du 16 décembre 1931, J. O. du 29 décembre 1931 p. 409.

(16) Angelesco, Prof. I. N. Finantele publice ale Romaniei in ultimi 20 ani. Bucarest 1930.

sont pas prévus dans le budget des dépenses. On arrive donc à ce que le budget général voté par la Chambre puisse être modifié par la seule volonté du Ministre.

Dans le paragraphe précédent, nous avons montré la superficialité avec laquelle la Chambre des Députés discute et vote le budget de l'Etat.

Dans le présent paragraphe, nous avons donné deux exemples, un pour les recettes, un pour les dépenses de l'Etat, pour montrer les manières par lesquelles le Gouvernement a transgressé les droits constitutionnels du Parlement. Il est à remarquer que la Chambre a eu la faiblesse d'approuver par le vote du budget tous ces agissements.

Dans le cadre actuel des mœurs politiques, on peut affirmer que, si en droit, le Droit budgétaire du Parlement existe encore, avec les limitations indiquées, en fait il se réduit à rien, la Chambre des Députés a perdu son autorité et son droit de contrôle sur le budget.

Dans le paragraphe suivant, nous tâcherons de montrer les causes principales qui, à notre avis, ont mené à ces états de fait.

\*  
\*\*.

La cause principale, pour laquelle, en fait, la Chambre exerce sur le budget un contrôle, qui au fond est un simulacre et pour laquelle le Gouvernement se permet de prendre toutes mesures qui empiètent sur les attributions du Parlement, c'est la grande autorité dont il jouit vis-à-vis d'un Parlement affaibli et asservi.

La Constitution roumaine a adopté le régime parlementaire, qui est : « Le régime dans lequel le chef de l'Etat, irresponsable, exerce le pouvoir exécutif avec l'aide des ministres, qu'il nomme selon les indications de l'Assemblée et qui sont responsables envers ces Assemblées, de leur attitude politique. La clé de voûte du régime parlementaire est la responsabilité des ministres. » (17).

Pour que ce régime fonctionne d'une manière favorable, il doit y avoir un certain équilibre entre les deux éléments : le Gouvernement et le Parlement. Le Gouvernement doit jouir d'assez d'autorité pour pouvoir défendre sa volonté, mais en même temps le Parlement doit avoir assez d'indépendance pour apporter un contrôle efficace aux actes du Gouvernement.

Le régime parlementaire, qui a fait son apparition en Angleterre, après de longues luttes entre la Couronne et le peuple (18), n'existe presque plus à l'Etat pur. Il y a des pays où l'équilibre est rompu en faveur du Parlement et d'autres dans lequel la balance oscille du côté du Gouvernement.

En Roumanie, le Gouvernement est prépondérant en face d'un Parlement dépendant de lui.

---

(17) Alexianu G. : Cours de droit Constitutionnel T. III., fasc. 2, p. 8.

(18) Voir : Sur l'évolution du régime parlementaire S. Esmein., Eléments de droit constitutionnel 7<sup>e</sup> édition, T. I., pp. 177 et suivantes.

Selon les mœurs politiques, chaque nouveau Gouvernement obtient la dissolution du Parlement. Le nombre des partis de Gouvernement étant très restreint, le Gouvernement est presque toujours l'expression d'un seul parti. La loi électorale et les mœurs politiques permettent au Gouvernement d'avoir toujours une très forte majorité parlementaire, représentant le parti, dont lui-même est l'expression. Ainsi, le Gouvernement et le Parlement appartiennent au même parti.

Il est très concevable que le Parlement, dont la durée dépend de celle du Gouvernement, ait une attitude des plus asservies envers celui-ci pour ne pas compromettre sa réputation devant l'opinion publique, ce qui rendrait peut-être nécessaire son renvoi et par conséquent aussi sa dissolution.

Le Parti National Paysan, appelé au pouvoir vers la fin de l'année 1928, a poussé l'asservissement du Parlement jusqu'à demander à la forte majorité parlementaire du parti, des démissions en blanc pour assurer une vie tranquille et sûre au Gouvernement. Aussitôt qu'un parlementaire aurait critiqué les actes du Gouvernement ou aurait voté contre lui, le parti aurait daté et présenté sa démission.

Le Maréchal Averesco, Président du Parti du Peuple, ancien Président du Conseil, a interpellé le Gouvernement sur la question des démissions en blanc. M. Maniu, le Président du Conseil, répondit qu'il est vrai que les parlementaires appartenant au parti au pouvoir, qui à ce moment constituaient plus de 80 % du nombre des

Députés, avaient donné leurs démissions en blanc. Cette pratique, disait-il, est prévue par les statuts du parti et sanctionnerait très bien sa discipline.

Nous sommes d'accord qu'elle sanctionne merveilleusement bien la discipline du parti, mais elle transforme le Parlement en un simple enregistreur des mesures proposées par le Gouvernement et le détourne de son rôle de critique. Les ministres qui doivent être responsables devant le Parlement ne le sont plus devant personne. L'opinion publique qui formerait un facteur, qui pourrait apporter un frein aux actes du Gouvernement, est trop faible et très mal éclairée.

Ainsi le principe du « Gouvernement du pays par le pays » est écarté, les représentants du peuple n'ayant pas l'indépendance requise pour jouer leur rôle.

On comprend très bien la superficialité avec laquelle la Chambre discute et vote le budget et la facilité avec laquelle elle vote les illégalités gouvernementales.

La guerre de 1916-1918 n'est pas étrangère à cette situation. Nous avons vu dans le chapitre VI la manière dont s'est comporté le Gouvernement envers le Parlement et la docilité de celui-ci.

Le Gouvernement qui a conduit tout seul la guerre a vu son prestige renforcé. « Plus grand, plus intense fût l'influence de la guerre mondiale, qui commença en 1914, sur le Droit public roumain. On lui doit l'augmentation de l'autorité du Gouvernement... » (19).

---

(19) Dissesco, Op. cit. p. 301.

L'inactivité de presque 3 ans du Parlement, avait habitué les esprits à son absence. Une fois la guerre finie, il n'a pas eu la force de se ressaisir pour reprendre son autorité qui lui aurait permis de retrouver sa place dans le cadre des pouvoirs publics et de jouer son rôle de contrôle sur le Gouvernement.

Une autre cause pour laquelle l'intervention de la Chambre en matière budgétaire est si insignifiante, est le manque de connaissances financières des Députés. Les questions si complexes de finances, de politique économique et de technique budgétaire, qui se posent à l'occasion de la discussion du budget, ne sont pas familières à un grand nombre de parlementaires. Le suffrage universel, introduit en Roumanie après la guerre, a permis aux hommes nouveaux, peu accoutumés aux rouages de l'Etat, d'entrer au Parlement.

Le fait est saisissant, quand on lit le *Journal officiel*, avec les débats parlementaires, relatifs à la discussion générale du budget. Le nombre des orateurs qui discutent avec compétence les problèmes si complexes qui accompagnent l'établissement du budget, est extrêmement restreint. Beaucoup font des discours pour la popularité sans apporter un point de vue nouveau ou intéressant dans la discussion.

Dans la section suivante, nous essaierons de proposer une réforme qui, à notre avis, pourrait apporter un remède à la situation actuelle et donner la possibilité d'une discussion plus active, plus éclairée du budget, pour les bienfaits de l'Etat dont la vie dépend, dans une si grande mesure, de ses finances.

### SECTION III

*Proposition d'accorder au Sénat l'égalité en matière budgétaire, en concurrence avec la Chambre. — Avantages de cette proposition. — Arguments en faveur : la nouvelle composition du Sénat.*

Nous croyons que le contrôle qu'apporte actuellement la Chambre des Députés sur le budget de l'Etat est complètement superflu. Les représentants du peuple s'écartent complètement de leur rôle, les causes principales sont la dépendance de la Chambre envers le Gouvernement et le manque de connaissances financières et techniques d'une bonne partie des Députés.

Dans ces conditions, nous croyons qu'un remède à la situation actuelle serait de donner au Sénat le droit de discuter et voter le budget de l'Etat en concurrence avec la Chambre.

Cette solution, à notre avis, pourrait écarter dans une large mesure, les faits qui ont conduit au manque d'autorité du Parlement.

\*  
\*\*

Il y aurait d'abord à tirer partie d'un des avantages du système du bicaméralisme, adopté par la Roumanie.

L'art. 34 de la Constitution, identique à l'art. 32 de l'ancienne Constitution, dit que : « Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi et la représentation nationale. La Représentation nationale se divise en deux Assemblées : le Sénat et l'Assemblée des Députés. »

Une des critiques que nous avons formulées sur le système actuel du vote du budget a été la trop courte discussion générale du projet de budget, et le manque presque absolu de la discussion des budgets des divers Ministères.

Or, un des grands avantages du bicaméralisme est que par le système des votes successifs, il assure plus de publicité et il met plus de réflexion dans l'établissement des lois (20). En permettant au Sénat de discuter le budget, on lui assurerait une publicité plus grande, condition essentielle d'un bon et juste budget. La masses des contribuables apprendraît plus largement les besoins de l'Etat et consentirait plus volontiers à ses charges.

Actuellement, l'opinion publique reste dans la presque totale ignorance du budget avec le système d'en faire l'œuvre presque exclusive du Gouvernement. Le Gouvernement a des moyens de travail qui lui permettent de prendre des mesures et de proposer des dépenses, qui ne sont pas toujours en concordance avec les solutions parfaites. Une publicité plus grande l'obligerait d'étudier plus ses réformes et les dépenses de l'Etat.

D'autre part, la solution proposée aurait l'avantage, toujours par la plus grande publicité qu'il assure, d'éclairer et d'intéresser plus l'opinion publique aux affaires de l'Etat.

Il faut reconnaître qu'actuellement, les problèmes les plus importants qui se posent dans la vie d'un Etat moderne, sont en liaison étroite avec son budget.

---

(20) Alexiano G., Op. cit. T. III. fasc. 1. p. 132.

En faveur de notre solution plaide aussi la composition actuelle du Sénat.

L'indépendance du Parlement, et par conséquent un contrôle plus actif sur les dépenses et les recettes de l'Etat, seraient très bien assurés et une discussion plus compétente et plus avertie serait mieux garantie.

La Constitution de 1923 a changé l'ancienne orientation du Sénat, qui était un Corps pondérateur à côté de la Chambre et chercha à faire de lui un Corps compétent et représentant les différents intérêts du pays.

En effet, le Sénat actuel se compose de deux sortes de membres, les membres élus et les membres de droit.

Les Sénateurs élus sont les Sénateurs élus par le suffrage universel, presque dans les mêmes conditions que les Députés et les Sénateurs élus par d'autres modes d'élections.

Il y a à côté des Sénateurs élus au suffrage universel trois autres catégories de Sénateurs élus :

a) *Les Sénateurs des Conseils locaux.* — L'art. 69 de la Constitution établit leur mode d'élection : « Les membres élus dans les Conseils départementaux et les membres élus dans les Conseils communaux, urbains et ruraux, qui rassemblés dans un seul collège élisent par vote égal, direct et secret, un Sénateur par département. » Ce sont les représentants des intérêts locaux auxquels le Constituant a prêté beaucoup de sollicitude.

b) *Les Sénateurs des Chambres professionnelles.* — Ils sont désignés par l'art. 70 de la Constitution : « Les membres des Chambres de commerce, d'industrie, de travail et d'agriculture, réunis dans des collèges séparés,

élisent dans leur sein un Sénateur pour chaque catégorie et pour chaque circonscription électorale. Ces circonscriptions électorales spéciales, sont fixées par la loi électorale, leur nombre ne pouvant pas dépasser 6. »

Comme il y a quatre catégories que la Constitution énumère, et comme elle fixe à un maximum de 6 le nombre des circonscriptions, il pourrait y avoir 24 sénateurs de cette catégorie. En réalité, la loi électorale fixe à 4 le nombre des circonscriptions, et il ya seulement 16 sénateurs.

Les Sénateurs de Chambres professionnelles, sont les porte-paroles au Sénat des intérêts professionnels. Comme ce sont des personnes rompues aux questions de finances et de profonds connaisseurs des intérêts variés du pays, leur introduction au Sénat est bienvenue. Aussi, considérons-nous que la loi électorale prendrait une mesure heureuse si elle élevait le nombre des circonscriptions au nombre prévu par la Constitution, pour permettre une plus large représentation des intérêts du pays.

c) *Les Sénateurs des Universités.* — La Constitution a voulu représenter au Sénat aussi, la culture et la science sous ses divers aspects. Selon l'art. 71 de la Constitution : « chaque Université élit dans son sein, par le vote de ses professeurs, un Sénateur ». C'est une disposition qui figure aussi dans la Constitution de 1866 et qui est entrée dans la tradition du pays.

Les innovations du Constituant de faire du Sénat un corps compétent par l'introduction des représentants des Conseils locaux et des Chambres professionnelles,

nous semblent des plus heureuses. On crée ainsi un corps, non pas seulement pondérant, mais aussi spécialiste dans les rouages de l'Etat. Il complète ainsi très bien la Chambre des Députés, qui a toujours représenté l'élan des idées nouvelles et du progrès.

L'intention du Constituant, de donner au Sénat ce caractère de compétence, ressort très clairement des art. 69, 70 et 71. Nous ne voyons aucune raison sérieuse de ne pas faire profiter aussi le budget de ces compétences dont profitent les lois ordinaires, qui, le plus souvent, ne posent pas de questions si épineuses ni si touffues que celui-ci.

L'autre nouvel élément du Sénat, les Sénateurs de droit, à notre avis, apportent un remède au manque d'indépendance de la Chambre.

Les Sénateurs de droit se divisent en deux catégories, les uns qui possèdent cette qualité en vertu de la haute fonction qu'ils détiennent dans l'Etat, et les autres en vertu des fonctions et qualités qu'ils ont exercées.

L'art. 72 de la Constitution énumère les premiers :

1) L'héritier du trône, dès l'âge de 18 ans, mais il n'a vote délibératif qu'à l'âge de 25 ans révolus ;

2) Les Métropolitains orthodoxes au nombre de 5 ;

3) Les Archevêques diocésains de l'Eglise orthodoxe roumaine et gréco-catholique, s'ils sont élus conformément aux lois du pays ;

4) Les Chefs des confessions reconnues par l'Etat, un pour chaque confession représentant au moins 200.000 croyants et s'ils sont élus ou nommés conformément aux lois du pays.

Le Chef des Musulmans du Royaume fait également partie du Sénat ;

5) Le Président de l'Académie Roumaine.

L'Eglise a toujours été représentée dans les anciens Divans consultatifs des Princes des Principautés roumaines ; la Constitution de 1866 n'a fait que suivre la tradition, ainsi que celle de 1923. Toutefois, nous croyons que les représentants de l'Eglise sont trop nombreux en comparaison des représentants des autres intérêts et activités de l'Etat.

Les Sénateurs de droit, qui ont cette qualité en conséquence des hautes fonctions qu'ils ont détenus sont :

a) Les anciens Présidents du Conseil, s'ils ont une ancienneté de 4 ans comme Président du Conseil titulaire ; les Ministres ayant une ancienneté d'au moins 6 ans dans un ou plusieurs Gouvernements ;

b) Les anciens Présidents des Assemblées législatives, qui ont exercé cette fonction au moins pendant 8 sessions ordinaires ;

d) Les anciens Premiers Présidents de la Haute Cour de Cassation et Justice, qui ont occupé cette fonction ou ceux qui ont occupé celle de Président à la Cour de Cassation pendant 5 années ;

e) Les Généraux de réserve ou à la retraite :

1) Ceux qui ont exercé le commandement d'une armée devant l'ennemi, comme titulaires, au moins pendant 3 mois ;

2) Ceux qui ont exercé la fonction de Chef de l'Etat Major ou d'Inspecteur général d'armée (Commandant d'armée) en temps de paix, au moins 4 années.

Le nombre de Sénateurs de cette catégorie ne sera pas plus élevé que 4, et sera pris par ordre d'ancienneté ;

f) Les anciens Présidents des Assemblées Nationales de Kisineu, Cernauti et Alba Julia, qui ont décrété l'union des Roumains.

Les Sénateurs de droit de la première catégorie représentent en majeure partie : l'Eglise d'Etat et les autres confessions. Par leur situation, ils ne peuvent pas avoir un rôle politique dans le Sénat et en fait, ils ne l'ont pas.

Les Sénateurs de droit qui ont cette qualité en vertu des fonctions et des situations qu'ils ont occupées peuvent apporter une solution presque complète au manque d'indépendance de la Chambre.

Ce sont, la plupart, des hommes politiques qui ont acquis une très grande expérience dans les affaires publiques et qui détiennent leurs fonctions indépendamment de la durée de la législature.

N'étant plus soumis au danger de perdre leur mandat à l'occasion de nouvelles élections, causées par la chute du Gouvernement, et jouissant d'un grand prestige dans l'opinion publique et dans le monde politique, ils peuvent se permettre de critiquer activement les actes et la politique du Gouvernement.

Leur nombre, variable bien entendu, est aujourd'hui d'environ 50 dans l'ensemble de 254 que comporte le Sénat, selon la loi électorale. Leur nombre est assez important en rapport avec les Sénateurs élus au suffrage universel et qui ont une situation plus précaire. Il faut déduire aussi les Sénateurs représentant l'Eglise et qui

n'ont pas un rôle politique actif. Représentant ainsi 1/4 dans l'ensemble du Sénat actif où ils sont assez nombreux pour faire une discussion énergique et avertie du budget et pour pouvoir déterminer dans le sein du Sénat un courant d'opinion favorable à un examen plus sérieux et plus énergique de la situation financière du pays et des questions budgétaires, si on les présentait devant eux.



L'innovation du Constituant de 1923, d'introduire dans le Sénat des hommes politiques indépendants et compétents, devait d'autant plus être mise à profit de la discussion et du vote du budget, que les deux grandes objections qui ont déterminé dans le passé l'écartement du Sénat des questions budgétaires n'existent plus en droit et en fait.

En 1866, lors de la discussion de la Constitution, un argument capital contre la compétence budgétaire du Sénat, a été son mode d'élection antidémocratique. La Chambre seule jouissait d'une élection démocratique et elle seule représentait la masse électorale, à elle seule incombait donc le vote du budget.

Aujourd'hui, le Sénat a à sa base, le même principe démocratique : il est élu au suffrage universel presque dans les mêmes conditions que la Chambre.

Très instructif dans cette direction est l'exemple de la Belgique.

Avant 1921, le Sénat était élu par des collèges censi-

taires. Comme conséquence de ce mode d'élection, il était mis dans un état d'infériorité en matière financière envers la Chambre. L'art. 27 de la Constitution consacrait le droit de priorité de la Chambre en matière financière.

Après la revision de 1921, le recrutement du Sénat est devenu plus démocratique. Cette mesure a eu une influence aussi sur le Pouvoir financier du Sénat. On a supprimé les mots de l'art. 27, qui consacraient le droit de priorité de la Chambre. Ainsi la Chambre et le Sénat sont mis sur le même pied d'égalité.

La Belgique a cru que l'inégalité de recrutement diminuant, il serait équitable que l'égalité des droits des deux branches du pouvoir législatif soit établie. Il faut noter que l'état d'infériorité du Sénat n'était pas si marqué que dans le cadre de la Constitution roumaine. Le Sénat votait le budget et les autres lois financières ; seulement, la Chambre jouissait d'un droit de priorité.

En 1866 et en 1923, on a aussi apporté comme argument contre le Sénat, l'absence de temps qu'on pourrait consacrer au vote et à la discussion du budget. C'était un argument de fait et non pas un argument de droit.

Nous avons vu dans la deuxième section du présent chapitre, le temps qu'on consacre actuellement au vote du budget. Avec un meilleur aménagement des travaux pour la préparation du budget par le Gouvernement, il pourrait arriver à établir le projet beaucoup plus tôt pour donner aussi au Sénat la possibilité de s'en occuper.

## CONCLUSIONS

La Roumanie, pays neuf, a vu très tard apparaître ses institutions politiques. A l'époque où déjà dans les pays occidentaux, le peuple était arrivé à être maître de ses destinées, elle était encore divisée en Principautés vassales de la Turquie.

Depuis la formation des Principautés roumaines au <sup>xiii</sup><sup>e</sup> siècle, jusque vers la fin du <sup>xvii</sup><sup>e</sup>, elles eurent le bonheur d'être gouvernées par des Princes issus de leur sein. Mais des vicissitudes causées par les guerres incessantes de leurs voisins, beaucoup plus grands et plus puissants, ne permirent pas l'apparition et l'épanouissement d'institutions démocratiques.

Le commencement du <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, par l'introduction du système de la nomination directe, par la Porte Ottomane de leurs Princes, apporte un nouveau retard.

Ce n'est qu'au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, que la Roumanie a eu le bonheur de se voir entrer dans le concert des Etats civilisés et d'être munie d'institutions qu'ont mené les Etats au développement actuel.

Les premières Assemblées législatives avec une ébauche de représentation du peuple, furent celles instituées par le Règlement Organique. Aussi, à partir de cette date, peut-on parler d'un Droit budgétaire en Roumanie.

Ce qui caractérise le droit budgétaire en Roumanie,

c'est son apparition spontanée, son rapide développement et son état actuel de décadence.

Le peuple roumain n'est pas arrivé au droit de voter les dépenses et les recettes de l'Etat après des luttes acharnées avec ses gouvernants. Ce droit lui fut octroyé par la première Constitution, le Règlement Organique, Constitution d'origine étrangère.

Les premières Assemblées législatives qui eurent à exercer le Droit budgétaire, assez éloignées des Assemblées modernes, basées sur le principe de la représentation, étaient bien faibles pour pouvoir l'exercer dans toute sa plénitude.

Il a fallu plus de 30 ans de développement pour arriver à des Assemblées modernes, puissantes, capables d'exercer dans toute son ampleur le Droit budgétaire. Cette situation s'est produite avec la Constitution de 1866 qui organise la première Chambre des Députés démocratique, nantie du Droit budgétaire, arrivé à son apogée.

Jusqu'à la fin du xix<sup>e</sup> siècle, le Parlement devint de plus en plus puissant, son autorité arriva à son sommet. A partir de 1900, on constate un fléchissement de l'autorité du Parlement en matière budgétaire, causé souvent par l'exercice abusif de leurs droits par les Députés. On arrive ainsi à la première limitation du droit d'initiative en matière de dépenses de l'Etat, en 1900.

Malgré la diminution de l'autorité du Parlement, le principe du « Gouvernement du pays par le pays », en matière budgétaire, reste encore debout jusqu'au commencement de la guerre mondiale.

La guerre mondiale, qui a tant bouleversé l'état de

toutes choses, devait exercer son influence aussi sur le Droit public roumain. On lui doit l'accroissement de l'autorité du Gouvernement et l'effacement de son rôle, dans la même mesure du Parlement. Cette situation a amené en fait à la réduction presque complète du Droit budgétaire du Parlement.

Sans nous ériger en défenseur absolu du régime parlementaire, nous considérons qu'en Roumanie ce régime n'est pas arrivé au point de ne plus pouvoir faire bénéficier le pays de ses avantages.

Dans l'ensemble actuel des mœurs politiques, le budget est l'œuvre presque exclusive du Gouvernement, l'apport du Parlement se réduisant à peu de chose. Pour beaucoup, cette situation est idéale, parce que, disent-ils : « Les Assemblées sont gaspilleuses d'argent public. » L'affirmation est vraie jusqu'à un certain point, mais si on examine la situation des budgets en Roumanie, on constate qu'elle ne trouve point une application complète.

Le système de laisser au Gouvernement le soin de diriger les finances publiques, peut conduire à certains abus de la part de celui-ci.

De même, laisser la gérance des finances de l'Etat, exclusivement au Parlement, peut amener à une mauvaise gestion des deniers publics.

Une bonne situation des finances de l'Etat ne peut être obtenue, à notre avis, sans une collaboration étroite, cordiale et sans un contrôle réciproque du Gouvernement et du Parlement.

En Roumanie, au moment actuel, cette collaboration

et ce contrôle réciproque, efficace, n'existe plus entre les pouvoirs publics. Le Gouvernement est trop fort en face d'une Chambre des Députés soumise à son autorité.

Dans ces conditions, une correction pourrait être apportée par une réforme constitutionnelle qui donnerait aussi, dans la compétence du Sénat, la discussion et le vote du budget de l'Etat.

Par cette mesure, on suppléerait au manque d'indépendance de la Chambre des Députés et on assurerait une discussion plus ample, plus compétente du budget de l'Etat, pour le plus grand avantage des finances publiques.

Vu : Le Doyen,  
E. ALLIX.

Vu : Le Président de la thèse,  
Achille MESTRE

Vu et permis d'imprimer  
Le Recteur  
de l'Académie de Paris  
S. CHARLETY.

## BIBLIOGRAPHIE (1)

### *Ouvrages généraux*

- ALLIX. — *Traité élémentaires des Sciences des Finances*, 1931.
- ALEXIANO. — *Curs de Drept Constitutional*, 1930.
- ANGELESCO I.N. — *Finantele publice ale Romaniei in ultimii 20 ani*. Bucarest 1930.
- ASLAN TH. — *Tratat de Finante cuprinzand Legislatiunea fiscala dupa rasboin*. Bucarest 1925.
- ASLAN TH. — *Finantele Romaniei dela Regulamentul Organic pana astazi (1831-1905)*. Bucarest 1905.
- BARTHÉLEMY J. — *Du renforcement du Pouvoir exécutif : Problèmes de politique et finances de guerre*. Paris 1915.
- BURKI, AGA STEPHAN. — *Regulament de finante*. Bucarest 1860.
- BOLTUS G. LUCIAN. — *Despre finantele Romaniei din Secolul al XVIII pana la 1866*. Ploesti 1904.
- BLAREMBERG N. — *Essai comparé sur les Institutions et les lois de la Roumanie, depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*. Bucarest 1885.
- DISSESCO. — *Rapport dans les « Transformations du Droit dans les principaux pays depuis 50 ans »*. (1869-1920). Paris 1920.
- ESMEIN. — *Eléments du Droit Constitutionnel*: 7<sup>e</sup> Ed.
- EPUREANU MANOLAKE-KOSTAKE. — *Regulamentul de Finante din 1860 cu diversele modificari*.
- GANESCO G. — *La Valachie depuis 1930 jusqu'à ce jour*. Bruxelles 1899.
- HAMANGIU. — *Code Général de la Roumanie*.

---

(1) Nous donnons ici, avec la liste des ouvrages cités, aussi celle des ouvrages consultés, qui quoique non cités peuvent à notre avis, servir à l'étude de notre sujet.

- IORGA N. — *Histoire des Roumains et de leur civilisation*. Bucarest 1922.
- JEZÉ G. — *Cours de science des Finances*, 1922.
- JEZÉ G. — *Finances de guerre de la France*. (2 vol. Paris 1915). Bucarest.
- LÉON GEORGE. — *Imprumutul stabilizarii si drepturile Parlamentului*, Bucarest.
- LÉON-GEORGE. — *Elemente de Stiinta financiara*, 2 vol. Bucarest, 1930.
- LASCAROV-MOLDOVANU si SERGIU IONESCO. — *Constitutia Romaniei din 1923 adnotata cu desbateri parlamentare si jurisprudente*. Bucarest 1925.
- NEGULESCO PAUL. — *Curs de drept Constiitutional roman*. Bucarest, 1925.
- PENCOVICI ALEXANDRE. — *Desbaterile Adunarei Constituante din anul 1866*. Bucarest 1883.
- RADULESCO HELIADE. — *Mémoire justificatif de la Révolution Roumaine. Annexe III. Requête adressée à S. H. le Sultan par la Lieutenance Princièrè de Valachie, le 3 août 1848*.
- RADUCANU I. — *Stiinta si Legislatia Financiara. Cours à l'Académie des Hautes Etudes Commerciales et Industrielles*, 1915.
- STOURM R. — *Le Budget*, Paris 1899.
- TUNUSLI (Les Frères). — *Histoire du Pays roumain*, traduite du grec par M. Sion.
- TESTA, BARON. — *Recueil des Traités de la Porte Ottomane avec les Puissances étrangères, depuis le premier traité conclu en 1536, entre Suleiman I<sup>er</sup> et François I<sup>er</sup> jusqu'à nos jours*. Paris 1864.
- URECHIA V. A. — *Sema Visteriei Moldovei din 1818*. Bucarest 1887.
- XENOPOL AL. — *Istoria Romanilor*, Bucarest 1892.

#### ARTICLES DE REVUES

- DOBROVICI. — *La Dette publique et les charges futures dans Cronica financiara*. Mai-juin 1921.
- PERREAU C. — *Des restrictions du droit d'initiative parlementaire dans la Revue de science et législation financière*. 1903.

ÆNOPOL AL. — *Finantele din epoca fanariotilor*, dans la *Revue pour l'Histoire, l'Archéologie et la Philologie*, 2<sup>e</sup> année, 3<sup>e</sup> vol. 1884.

THESES

ANGOT. — *Des pouvoirs financiers des Chambres hautes*. Rennes 1903.

PARASCHIVESCO. — *Finances de guerre de la Roumanie*. Paris 1920.

RADULESCO SAVEL. — *La politique financière de la Roumanie depuis 1914*. Paris 1923.

PUBLICATIONS OFFICIELLES

*Analele Parlamentare ale Romaniei*,

*Collection des Lois de 1916 à 1918*.

*Le Journal Officiel*.

*Monitorul oficial al Tarii Romanesti*.



## TABLE DES MATIERES

| INTRODUCTION                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | PAGE |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| CHAPITRE PREMIER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |      |
| <i>Le Droit budgétaire sous le Règlement Organique de 1831</i>                                                                                                                                                                                                                                                                  | 8    |
| Origine du Droit Budgétaire en Roumanie.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |      |
| Historique du Règlement organique.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |
| La Composition des Assemblées générales de la Valachie et de la Moldavie. Analyse des textes donnant aux Assemblées le droit de voter le Budget et considérations sur le droit budgétaire du Règlement organique.                                                                                                               |      |
| CHAPITRE II                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |      |
| <i>Influence de la Convention de Batta-Liman de 1849 et de la Convention de Paris de 1858, sur le Droit budgétaire</i>                                                                                                                                                                                                          | 24   |
| Recul du Droit budgétaire sous la Convention de Balta-Liman, par la suppression des Assemblées législatives. Réintroduction d'une Assemblée législative par la Convention de Paris de 1868. Sa composition, ses attributions budgétaires. Considération sur les dispositions financières contenues dans la Convention de Paris. |      |
| CHAPITRE III                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |      |
| <i>Les Pouvoirs budgétaires des Assemblées législatives sous le Statut du 2 juin 1864</i> . . . . .                                                                                                                                                                                                                             | 36   |
| Origine du Statut du 2 juin 1864. L'introduction du bicaméralisme. Droits respectifs des deux Chambres en matière budgétaire. Causes de l'infériorité du Sénat. Considérations sur le droit budgétaire sous le Statut du 2 juin 1864.                                                                                           |      |
| CHAPITRE IV                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |      |
| <i>Les Droits des Chambres législatives en matière budgétaire sous la Constitution de 1866</i> . . . . .                                                                                                                                                                                                                        | 44   |
| Historique de la Constitution de 1866. Le droit de voter le budget est accordé seulement à la Chambre. Causes                                                                                                                                                                                                                   |      |

du maintien de l'infériorité du Sénat. Les discussions dans la Constituante de 1866 sur les Pouvoirs budgétaires des deux Chambres. Le droit d'amendement au Budget. Modification de l'art. 43 du Règlement de la Chambre en 1900. Objections contre la restriction du droit d'amendement des députés. Considérations sur l'œuvre de la Constitution de 1866 en matière budgétaire.

#### CHAPITRE V

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>La Période d'avant-guerre de 1916 et les moyens normaux de faire face aux besoins urgents de l'Etat</i> ..... | 65 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

L'Art. 55 de la Loi de la Comptabilité publique.  
L'Art. 113 de la Constitution de 1866. Pratiques illégales du Gouvernement d'avant l'ouverture des hostilités.

#### CHAPITRE VI

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>La Période de guerre (1916-1918) et les attributions budgétaires du Gouvernement</i> ..... | 73 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Insuffisance des Pouvoirs normaux accordés au Gouvernement, pendant les temps critiques et de guerre et la nécessité d'accroître ces pouvoirs. Le projet d'initiative gouvernementale. La loi du 24 décembre 1916. Son analyse. Son application. Le recours aux douzièmes provisoires. Critique de l'attitude du Gouvernement.

#### CHAPITRE VII

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Les Droits respectifs des deux Chambres en matière budgétaire sous la Constitution de 1923</i> ..... | 87 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Section 1<sup>re</sup>. *La solution donnée par les textes de la Constitution.* — Considérations sur la Constitution de 1923. Le droit budgétaire des Chambres. Discussion à la Constituante en vue d'accorder au Sénat le droit de voter le budget. La doctrine et la solution donnée par la Constitution.

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| Section II. — <i>L'Exercice des Droits budgétaires par la Chambre</i> ..... | 97 |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|

Courte discussion publique du budget. La discussion des budgets des exercices 1932-1933, 1933-1934, 1934-1935. Pratiques du Gouvernement. Causes du mauvais exercice des Droits budgétaires par la Chambre.

*Section III. — Remède proposé et arguments en sa faveur* ..... 114

Proposition d'accorder au Sénat l'égalité en matière budgétaire en concurrence avec la Chambre. Avantages de cette proposition. Arguments en sa faveur.

La nouvelle composition du Sénat. Argument de la Constitution belge.

*CONCLUSION* ..... 123

*BIBLIOGRAPHIE* ..... 127





